REFERENCE DOCUMENT

Canadian Transport Commission
Commission canadienne des transports

Regulation of ABC (Domestic) and Domestic ITC Operations

Prepared for the Public Hearing To Be Held at Hull, Quebec

Canada

Air Transport Committee
and
Research Branch

REGULATION OF ABC (DOMESTIC) AND DOMESTIC ITC OPERATIONS

Reference Paper

Prepared for the Public Hearing To Be Held

at Hull, Quebec

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION
AIR TRANSPORT COMMITTEE
AND RESEARCH BRANCH

Canadian Transport Commission
15 Eddy St., 18th floor, Ottawa-Hull K1A 0N9

©Crown Copyrights reserved, 1983
(Canadian Transport Commission)
Quotations and partial reproduction
permitted with full acknowledgement
of source.

Printed in Canada

Preface

This working paper has been prepared to provide background information for the assistance of those persons wishing to participate in the forthcoming public hearing on the matter of the regulation of ABC (Domestic) and Domestic ITC operations.

It is not representative of the Committee's considered views with regard to the future regulation of domestic resaleable charters; its purpose is to facilitate appreciation by parties to the hearing of the nature and substance of the issues on which public comment is being invited through the medium of a public hearing and to stimulate discussion on these and any other relevant issues.

TABLE OF CONTENTS

	Page
CHAPTER 1 HISTORY	1.0
- The Historical Developments of Advance Booking Charters	1.0
- Changes in ABC Regulations since 1972	1.5
- Interaction of ABCs and Scheduled Low Fares	1.8
CHAPTER 2 THE COMPETITIVE INTERACTION OF SCHEDULED SERVICES	2.0
- Part A, Statistical Summary	2.0
The Past	2.0
The Future	2.9
- Part B, The Committee's Mandate Pursuant to sections 88 and 89 of the Air Carrier Regulations	2.10
CHAPTER 3 TRAVEL CONDITIONS AND OPERATIONAL RESTRICTIONS	3.0
- Advance Booking Charters Travel Conditions	3.0
- Inclusive Tour Charters Travel Conditions	3.1
- Scheduled Services Travel Conditions	3.2
- Operational Restrictions Applicable to Domestic ABCs, ITCs & Scheduled Services	3.3
- Problems of Enforcement	3.5
- Effectiveness of Fences	3.6
CHAPTER 4 DOMESTIC CHARTER RETAIL PRICING	4.0
- Introduction	4.0
- Jurisdiction of the Canadian Transport Commission	4.2
- Effectiveness of Control over Minimum Retail Price	4.5
- Marketing of Charter Air Fares	4.7
- Options for Retail Price Regulation	4.8
CHAPTER 5 THE EROSION OF A DISTINCTION BETWEEN DOMESTIC RESALEABLE CHARTERS AND SCHEDULED SERVICES	5.0
CHAPTER 6 POSSIBLE NEW CLASS OF SERVICE	6.0
- Capacity/frequency	6.2
- Fares	6.3
- Ticket Purchase Restrictions and Travel Conditions	6.3
- Marketing Restrictions	6.5
- Market Entry	6.6
- Operational Restrictions	6.6
- Consumer Protection	6.7
- Summary	6.8

Chapter 1

History

1. The Historical Development of Advance Booking Charters:

In the 1960's and early 1970's, international charters were only permitted to operate between one point of origin and one point of destination and their passengers all had to be members of a group or club for at least six months in advance of flight departure. This affinity concept obliged the passengers belonging to the same organization to travel together on both the outbound and inbound flights. The rules for operating affinity charters were initially laid out in IATA Resolution 041. Numerous governments adopted the same rules, whereby the international scheduled airlines' organization effectively regulated potential competition to their regular services.

At the third International Meeting on Transatlantic Air Charter Services held in Ottawa in October 1972, representatives of Canada (led by officials of the Canadian Transport Commission), the United States and the European Civil Aviation Conference met with a view to "developing and harmonizing the framework within which appropriate charter regulations could be applied by North American and European states".[1] The major result of this meeting was a "Declaration of Agreed Principles", which in essence introduced a new category of charter operations called Advance Booking Charters (ABC's). It was further agreed to abolish the affinity charter concept and to introduce a new charter regime by April 1, 1973, with a few exceptions covering those affinity charters already approved for 1973.

Canada provided for ABC charters in her "Air Carrier Regulations"[2] on December 29, 1972; these regulations defined not only a number of conditions which would apply to the product itself but financial and operational and reporting requirements as well. The rules developed permitted charterers to contract a minimum block of seats from a carrier and then retail them to the general public. Furthermore, all passengers who bought a seat from a charterer from the same block of seats had to travel both outbound and inbound as a group.

By the mid 70's, the large increase in price sensitive transatlantic passenger travel was carried primarily on the Advanced Booking Charters which attracted the attention and the concern of the scheduled carriers. However, during this period, scheduled carriers had to meet IATA's requirement for 100% pricing solidarity and were thus frustrated in their attempt to introduce charter competitive pricing.

In 1976 Air Canada and British Airways, with the approval of both their governments, broke from IATA's control over price-setting and

---

1 Ottawa Declaration, October 19, 1972.

2 C.R.C., c. 3, as amended.

established point-to-point charter class fares (CCF) from Canada to the United Kingdom. In addition to intensifying competition between scheduled and charter air carriers on the North Atlantic, this development also created controversy and impact within Canada as the public wondered why it was cheaper to fly from Toronto to London, England than from Toronto to Vancouver.

As a result, a public meeting was held in September, 1977 by the Air Transport Committee (ATC) and domestic ABCs were introduced to Canada in early 1978. Air Canada and CP Air had already introduced, in February 1977, domestic Charter Class Canada fares (CCC) on regular scheduled services and responded to this new domestic charter threat by introducing other charter-competitive fares such as Nighthawk and Courier Jet as well as by expanding the availability of CCC fares.

In addition to the introduction of ABCs within Canada in 1978, the Minister of Transport announced the International Air Charter Policy. This policy has since been assumed by the Committee to have relevance in the domestic market. From the Information Release which accompanied issuance of this policy, it was stated that the main objective was to "promote a mix of charter and scheduled air service that best meets the needs of all segments of the travelling public". This was to be accomplished by encouraging the non-discretionary, or business traveller, to travel by scheduled services (by means of prebooking and other requirements that deter him from taking charters) and allowing scheduled and charter services to compete as freely and fairly as possible in serving the leisure travel market.[3]

In July, 1979, a further meeting was held by the ATC to consider changes to the Domestic and International ABC Charter Regulations. The outcome from this general meeting was rule changes approved by the Commission in December, 1979. The rule changes affecting <u>domestic</u> charters were:

- the prebooking deadline was changed from 30 days to 14 days and was abolished for domestic night-time ABCs (departing between 22:00 and 05:00 hours);

- the minimum stay was changed from 6 days to the first Sunday after departure;

---

[3] Guideline (5) of the policy statement is particularly relevant to a better understanding of the situation. It reads: "The existing differences between the regulations and reporting requirements governing the operation of charter services, and those applying to the carriage of traffic on scheduled services at fares and conditions essentially the same as those available on charter services, should be reduced to the minimum necessary to achieve the objectives of this policy". Nevertheless, objective (1) of the Policy Statement contained the following countervaling principle: "(1) Charter competition does not prevent an adequate frequency of direct scheduled service from maintaining or attaining economic viability."

- the carriage of ABC and ITC passengers on board the same aircraft was allowed;

- the minimum period of effectiveness of tolls was reduced to 6 months from 12 months;

- the minimum number of seats that could be contracted for by charterers in respect of large aircraft was reduced from 40 to 20 seats; and

- up to 10, 20 and 30 seats of Group F, G and H aircraft respectively were allowed to be sold within 7 days of departure (none allowed prior to December, 1979).

By an Order-in-Council, issued in February, 1980, the government further amended the domestic charter rules, as follows:

- up to one-third of the seats (on domestic ABCs) in any group F, G or H aircraft were made salable without prebooking requirement upon payment of a late booking fee;

- outbound and return bookings were made changeable upon payment of a rebooking fee provided prebooking and minimum-stay requirements were respected. Until then no changes were allowed (to flight/date) after expiry of prebooking period;

- domestic ABCs were permitted to operate between two points of origin and two points of destination (until then domestic ABCs were limited to a single origin and destination);

- provision was made to permit children under 12 to receive similar discounts available on competing scheduled services;

- the carriage of cargo in the bellyhold capacity that was surplus to passenger need was allowed and charterers other than those which contracted for the passenger seats could sell such capacity on a unit toll basis; and

- carriers operating inter-regional ABCs were permitted to contract their seats to partly or wholly owned charterers.

Since the February, 1980, Order-in-Council, the Commission has approved, after public consultation, several changes to the domestic ABC regulations. The more notable changes have been:

- abolition of the requirement for full payment to be made by the ABC passenger prior to his or her flight departure;

- the elimination of passenger lists filed by the air carrier with the Committee in respect of each domestic ABC operated; and

- public solicitation and sale of domestic ABC transportation permitted as soon as a contract is signed between an air carrier and a charterer, provided passengers are advised that the transportation offered is subject to Government approval. Previously, public solicitation could not commence until the Committee had assigned an identification number to the contract or until fifteen days after the Committee had assigned a conditional identification number to the contract.

The following section identifies more specifically the evolution of travel restrictions pertaining to ABCs from 1972 to the present time.

2. Changes in ABC Regulations Since 1972

As shown in Table 1, significant relaxation in the ABC regulations has taken place since the introduction of the ABC concept in 1972; much of this relaxation took place in 1978, 1979 and 1980. However, for some of the regulations the changes have been gradual. The more significant changes made to travel conditions are as follows:

a) Prebooking

- the required prebooking deadline for international charters has decreased four times; from 90 days, to 60 days, to 45 days, to 30 days and to 21 days and for domestic ABCs the prebooking deadline decreased two times; from 45 days (in June 1978) to 30 days and to 14 days. However, since December 21, 1979, no prebooking is required for night-time domestic ABCs (departing between 2200 and 0500 hours local time), and since February, 1980, 1/3 of the seating capacity of a large aircraft engaged in domestic ABCs can be sold without a prebooking requirement.

b) Deposit and Cancellation Fee

- the requirement to pay a deposit has concurrently followed the prebooking deadline requirement pattern except the change in 1978 requires a deposit within 10 days of the date on which the reservation is made rather than by the prebooking deadline. Within this context, in November, 1978, the required deposit (and cancellation fee) decreased from 25 percent of the retail price to not less than 10 percent and has remained at the level since.

c) Full Payment by the Passenger and Firm Itinerary Prior to Departure

- full payment and firm itinerary prior to departure were the only two significant marketing restrictions (identified in Table 1) which were not liberalized until recently. The requirement for full payment was 30 days prior to departure which was reduced to 14 days for domestic ABCs on December 21, 1979, and 21 days for international ABCs on February 12, 1980. Effective February 15, 1983, there is no longer a requirement which obliges a passenger to pay for his ABC transportation in full prior to departure.

- no changes to date/flight were allowed by the passenger after the expiry of 30-day prebooking period prior to February, 1980. An Order-in-Council issued at that time now permits changes to dates and points of departure and return after the expiry of the applicable advance booking deadline provided passengers pay a rebooking fee for each change made and that their stay away from the point of origin of their trip exceeds the applicable minimum stay.

d) Flexible Returns

- greater flexibility in selecting return dates was granted, on August 30, 1978, by allowing individuals to select their return date from the whole charter program. Previously the consumer was obliged to return with the charter group; in the Spring of 1979 this

particular flexibility was enhanced by the granting of open-jaw privileges (at the outbound destination) provided the return travel is via the same carrier and the same charterer.

e) Minimum Stay

- the minimum stay requirement was reduced from 14 days to 6 days for international ABCs charters and first Sunday after date of departure for domestic ABCs.

f) Children's Discount

- effective August 30, 1978, a small discount for children aged 2-11 was permitted; however, the retail price could not be lower than the pro rata seat cost to the charterer. By an Order-in-Council of February, 1980, the discount is now permitted to the extent available on competing scheduled services.

Table 1

SUMMARY OF THE MAJOR CHARTER (ABCs) RESTRICTIONS AND CHANGES SINCE 1972

(International and Domestic[1])

Date of Change	Dec. 23/72	Nov. 23/73	Sept. 30/74	May 17/77	Aug. 23/77	Aug. 30/78	April 18, 1979	Dec. 21/79	Feb. 12/80	Feb. 15/83
1. Prebooking										
Days prior to departure booking must be made	90 days	60 days	→	45 days*	→	30 days	→	14 days for domestic, US and southern destinations; 30 days for all others; none for domestic night-time ABC's. (between 22:00 and 05:00 local time)	14 days for domestic US and southern destinations; 21 days for all others; none for domestic night-time ABC's.	→
2. Deposit										
As a % of retail price When payable	25% 90 days prior to departure	Not less than 10% 60 days prior to departure	→	45 days prior to departure	→	10 days after booking but not less than 30 days prior to departure	→	10 days after booking but not less than 14 days for domestic, US and southern destinations; 30 days for all others.	10 days after booking but not less than 14 days for domestic, US and southern destinations; 21 days for all others.	Payable within 10 days after the reservations; deposit payable forthwith where reservations are made less than 10 days prior to departure.
3. Full Payment by Passenger Prior to Departure	30 days prior to departure	→						14 days for domestic, US and southern; 30 days for all others	14 days for domestic, US and southern; 21 days for all others	No requirement
4. Cancellation Fee (prior to departure)	25% of retail price	10% of retail price	→							
5. Firm Itinerary	No change after booking	→							Outbound and return booking changeable upon payment of prebooking fee provided prebooking & minimum stay requirements are respected.	
6. Flexible Returns	All of group must return on same flight	→				Individuals can choose any return from same contract	→			
7. Minimum Stay										
a) Caribbean, Bermuda Mexico or Central America	7 days	→						First Sunday after departure for domestic, US and southern destination; 6 days for all other destinations	→	
b) Other Areas - April-Oct. / Nov. -Mar.	14 days / 10 days except USA**	→	USA Included	→	7 days to USA only	7 days to all areas (including day of departure)	→			
8. Children's Discounts										
a) Ages 0-1 and accompanied	Free if not occupying a seat	→								
b) Ages 2-11	No discount	→				Price no less than pro rata seat cost	→		permitted to the extent available on competing scheduled service	→
9. Open Jaws	Not allowed	→					Allowed if return portion used same carrier and the same charterer	→		

*By Waiver

**Canada-USA ABC's not allowed until September, 1974.

[1]Note: - first domestic ABC's were operated on June 24, 1978.
- Wardair began operating domestic ABC's on May 15, 1980.

3. Interaction of ABCs and Scheduled Low Fares:

In 1978 and 1979 only a small number of ABCs were offered between ten city-pairs. For the most part ABCs were offered in two basic groupings: Toronto and Montreal to points in the West and Toronto and Montreal to points in the Atlantic region. At this time the scheduled carriers offered their CCC fares with limited capacity as well as Nighthawk and Courier Jet services. Wardair began operating domestic ABCs in May, 1980. While Wardair was increasing its services and capacity between 1980 and 1982, Air Canada and CP Air were expanding their Skybus and One-way/One-day services. The scheduled service prices were approximately the same as charter prices but they were less restrictive. In October, 1982, both Air Canada and CP Air offered charter competitive prices. New Saver Class fares were introduced in May 1983, which were directly competitive with Wardair's and Pacific Western Airlines' domestic ABC services. The points served and the applicable periods on Saver Class fares varies according to Wardair's schedule. Originally, these fares were offered from May 1 to December 16 by the scheduled carriers between five[4] city pairs served by Wardair:

Calgary - Montreal
Calgary - Toronto
Edmonton - Toronto
Montreal - Vancouver
Toronto - Vancouver

The scheduled carriers' Saver Class program was extended on September 9, 1983 by adding Ottawa to points in the West (Edmonton, Calgary, Vancouver). On this date, the two carriers also introduced Saver Class fares between Toronto-Winnipeg and Vancover-Winnipeg in reaction to Wardair's entry into these markets.

To remain competitive with Wardair's domestic charter prices available during the Christmas peak period, CP Air and Air Canada will offer Saver Class Merry Christmas fares from December 17, 1983 to January 3, 1984 between Toronto-Calgary, Toronto-Edmonton and Toronto-Vancouver.

---

[4] Wardair also served Toronto-Halifax from the Summer of 1983 to October 29, 1983 but its fares were not matched by the scheduled carriers.

Chapter 2

The Competitive Interaction of Scheduled Services and Domestic ABCs

Part A.* Statistical Summary

The Past

The Introduction of this paper traced the emergence since 1978, of domestic ABCs as a competitor to the scheduled carriers in serving the price-sensitive air passenger market.

While 1983 represents only the sixth year of the existence of ABCs in the domestic market, vigorous competition has developed, especially since 1980, between ABC operators and principally the national carriers, Air Canada and CP Air, for the carriage of the discretionary traveller.

Within these past six years, and particularly over the past three years notable events have occurred in the domestic air transportation field. These events touched the areas of a) regulation, e.g. the February 1980 Order-in-Council, b) new entrants, e.g. Wardair as a domestic ABC carrier from May 1980, and c) the innovative low-priced fare responses by the scheduled carriers, e.g. seat sales and Skybus.

From a statistical perspective, it is only from 1980 that data can be looked at with reasonable comparability because no notable events occurred in the domestic air transportation field during the past three and a half years. This is also the period, however, when Canada slid into a severe recession which adversely affected the well being of the air carrier industry as well as almost all other industries in Canada.

This month the Canadian Transport Commission will be releasing to the public a very comprehensive interrelated analysis of domestic low-fare traffic and capacity, stimulation/diversion (the effectiveness of fences), and profitability and yields in the domestic air transportation market. This report will be entitled "The Low-Priced Air Fare Review - The First Five Years". The most current year in this Report will be 1982. For the purposes of this paper therefore, only the highlights from "The Low Priced Air Fare Review" will be stated, supplemented with an estimate, where possible, as to what has transpired so far in 1983 with respect to ABC traffic and a few remarks about what the near-term future may hold.

The Low-Priced Air Fare Review makes the following observations with respect to traffic and capacity:

- growth in <u>total</u> annual domestic scheduled passenger traffic of the national carriers, which increased throughout the period from 1977 to 1980, stagnated in 1981 and actually contracted in 1982;

---

* Due to the receipt of some 1982 ABC Charter statistics after this document was first released in November 1983, Part A of this chapter has been redone and now appears in the first section of Chapter 2 of the reference document entitled "Some Considerations in the Review of Domestic and Transborder Air Fares".

- while total scheduled passenger traffic dropped in 1982, the volume of domestic scheduled low-priced passenger traffic tripled during the period 1978 to 1982, comprising 37% versus just under 15% of the total scheduled passenger traffic in 1982 and 1978 respectively;

- the volume of domestic ABC traffic quintupled from 1978 to 1982 and accounted for 9.0% in 1982 as opposed to 5.6% in 1978 of all domestic low-priced revenue passenger kilometres operated by both national scheduled carriers on their scheduled services and flown by carriers which operated charters;

- in 1982, low-priced passenger traffic comprised 31% and 56% of total domestic passenger traffic for Air Canada and CP Air respectively;

- in most cases, a higher proportion of scheduled domestic low-priced passenger traffic was found in long-haul, higher density markets which corresponds with ABC passenger traffic where, in 1982, the Toronto-Vancouver and Toronto-Calgary markets accounted for over 75% of total domestic ABC travel;

- the majority of ABC passengers still travelled during the peak summer period of June, July and August, (approximately 50% in 1982) although 1982 revealed a move to increasing traffic in the off-peak periods;

- carriers operating charters experienced an average load factor of 81% in 1982 and Wardair's share of all domestic ABC passengers carried increased from 58% in 1980 to 76% in 1982; and

- domestic ITC traffic has not been a significant factor in the market place amounting to less than 1% of total domestic low-priced passenger travel on all carriers providing scheduled or charter transportation in 1978, 1980 and 1982.

To elaborate upon the foregoing highlights a few statistical tables follow which are, with the exception of ABC and ITC estimates for 1983, drawn from the Report, "The Low-Priced Air Fare Review - The First Five Years". It should be remembered when studying the figures that to this date the competition between domestic resaleable charters, e.g. ABCs, and scheduled services has been waged almost exclusively over medium to long haul routes connecting Canada's principal cities, e.g. Toronto-Calgary/Edmonton/Vancouver, Toronto-Halifax, etc. (see Table 2.2). Therefore, Canada's medium sized cities (e.g. Saskatoon) and short haul, high density city pairs such as Montreal-Toronto have not experienced the direct effects spawned by charter/schedule competition. Scheduled carriers have tended to make low-priced seats available in the non directly competitive charter markets but at prices per seat mile somewhat higher than in charter-competitive markets. Thus, the low-priced scheduled data include directly charter-competitive traffic as well as other traffic discounted to a lesser degree than charter-competitive offerings.

Table 2.1

ANNUAL TRENDS IN DOMESTIC ABC CAPACITY AND TRAFFIC

LEVEL I AIR CARRIERS[1]

1978-1983

YEAR	SEATS	% CHANGE	PASSENGERS	% CHANGE	LOAD FACTOR
1978	47,961	-	39,070	-	81
1979	51,757	7.9	36,658	-6.2	71
1980	101,261	118.6	79,484	116.8	79
1981	178,501	76.3	146,279	84.0	82
1982	235,523	31.9	189,602	29.6	81
1983[2]	407,910	173.2	326,328	172.1	80

[1] Level I air carriers include Air Canada, CP Air, Eastern Provincial Airways, Nordair, Pacific Western, Quebecair and Wardair.

[2] Based on flight approvals and assumed load factor. Caution: These figures could be overstated in the event of flight cancellation and/or lower than anticipated load factor.

Source: Air Transport Committee Statement 41 for 1978 to 1982 data. Flights approved by the ATC as at October 20, 1983 for 1983 data.

Table 2.2

Market Share of Different Classes of Service for Selected Flight Segments

1982

	Passengers and % of Total Traffic														
	Toronto-Calgary			Toronto-Edmonton			Toronto-Vancouver			Vancouver-Calgary			Vancouver-Edmonton		
	Pass.		%	Pass.		%	Pass.		%	Pass.		%	Pass.		%
1. ABC's	49	449	7.1	14	725	2.8	93	860	11.8	4	248	0.6	-	358	-
2. ITC's		43	-	-	-	-	1	821	0.2	-	-	-	-	-	-
3. Low Fare - Scheduled	319	237	45.7	220	724	42.7	393	300	49.3	223	185	32.3	156	794	33.8
4. Total Scheduled	648	762	92.9	502	412	97.2	702	075	88.0	685	885	99.4	464	126	99.9
5. Total (1+2+4)	698	254	100.0	517	137	100.0	797	756	100.0	690	165	100.0	464	484	100.0

Source: Special filings submitted to the A.T.C. and Statement 41.

Table 2.3

Annual Trends in Domestic ITC Capacity and Traffic
Level I Air Carriers[1]

1978-1983

Year	Seats	% Change	Passengers	% Change	Load Factor
1978	3,723	-	3,288	-	88
1979	9,734	161.5	8,246	150.8	85
1980	20,324	108.8	15,020	82.1	74
1981	22,891	12.6	17,556	16.9	77
1982	6,670	-70.9	4,790	-72.7	72
1983[2]	6,378	-4.4	4,784	-0.1	75

1 Level I air carriers include Air Canada, CP Air, Eastern Provincial Airways, Nordair, Pacific Western, Quebecair and Wardair.

2 Based on flight approvals and assured load factor. Caution These figures could be overstated in the event of flight cancellation and/or lower than anticipated load factor.

Source: Air Transport Committee Statement 41 for 1978 to 1982 data.
Flights approved by the ATC as at October 20, 1983 for 1983 data.

Table 2.4

Monthly Revenue Passenger Kilometres by Domestic Low-priced Air Fare Type

1978, 1980, 1982

RPK's (000's)

	1978				1980				1982			
Month	Scheduled National Carriers	Charter ABC	Charter ITC	All Low-priced Fare Types	Scheduled National Carriers	Charter ABC	Charter ITC	All Low-priced Fare Types	Scheduled National Carriers	Charter ABC	Charter ITC	Low-priced Fare Types
January	72,394	-	-	72,394	248,865	4,900	931	254,696	388,314	26,757	-	415,071
February	30,033	-	-	30,033	268,334	-	1,982	270,316	345,488	6,256	221	351,965
March	68,167	-	-	68,167	214,414	-	1,312	215,726	402,222	6,848	3,971	413,041
April	72,505	-	-	72,505	282,820	-	216	283,036	446,676	6,587	2,139	455,402
May	124,705	-	-	124,705	440,581	7,886	92	448,559	509,475	22,344	374	532,193
June	224,452	8,452	1,276	234,180	368,485	25,790	1,403	395,678	613,470	78,806	223	692,499
July	397,231	41,425	2,853	441,509	529,919	54,942	2,124	586,985	842,343	78,362	1,412	922,117
August	323,063	37,964	2,227	363,254	528,703	69,238	3,050	600,991	863,721	115,135	1,232	980,088
September	190,975	7,529	1,851	200,355	355,773	24,207	2,398	382,378	532,150	80,851	-	613,001
October	142,089	2,527	-	144,616	419,599	7,136	361	427,096	279,012	53,852	93	332,957
November	77,783	-	-	77,783	312,026	3,603	192	315,821	229,269	12,456	-	241,725
December	191,498	15,199	68	206,765	316,764	37,884	9,780	364,428	244,389	73,352	-	317,741
	1,914,895	113,096	8,275	2,036,266	4,286,283	235,586	23,841	4,545,710	5,696,529	561,606	9,665	6,267,800
				100.0				100.0				100.0

Source: Special filings submitted to the A.T.C. and Statement 41.

Table 2.5

A COMPARISON OF REVENUE PASSENGER-KILOMETRES BY DOMESTIC LOW-PRICED AIR FARE TYPE: 1978, 1980, 1982

Revenue Passenger Kilometres (000s)

	1978		1980		% Change	1982		% Change
	RPKs	% of Total	RPKs	% of Total	1980/1978	RPKs	% of Total	1982/1980
SCHEDULED SERVICES								
Air Canada	1,389,293	68.2	2,447,312	53.8	76.2	3,492,378	55.7	42.7
CP Air	525,602	25.8	1,838,971	40.5	249.9	2,204,151	35.2	19.9
Sub-Total	1,914,895	94.0	4,286,283	94.3	123.8	5,696,529	90.9	32.9
CHARTER SERVICES								
ABCs	113,096	5.6	235,586	5.2	108.3	561,606	9.0	138.4
ITCs	8,275	0.4	23,841	0.5	188.1	9,665	0.1	-59.5
Sub-Total	121,371	6.0	259,427	5.7	113.1	571,271	9.1	120.2
Total	2,036,266	100.0	4,545,710	100.0	123.2	6,267,800	100.0	37.9

Source: Special filings submitted to the A.T.C. and Statement 41

Table 2.6

CAPACITY AND UTILIZATION: JUNE - AUGUST 1982
SCHEDULED AND CHARTER FLIGHTS
TORONTO - VANCOUVER[1]

	JUNE	JULY	AUGUST	TOTAL
SCHEDULED SERVICES				
Total Seats Available	92,431	95,961	97,650	286,042
Total Passengers Carried	65,719	72,535	78,714	216,968
Total Load Factor - %	71.1	75.6	80.6	75.9
Discount Seats Available	61,962	72,875	76,184	211,021
Discount Passengers Carried	40,596	48,844	53,777	143,217
Discount Load Factor - %[2]	65.5	67.0	70.6	67.9
ADVANCE BOOKING CHARTER OPERATIONS				
Total Seats Available	13,935	12,120	17,153	43,208
Total Passengers Carried	12,588	11,695	16,355	40,638
Total Load Factor - %	90.3	96.5	95.3	94.1
DISCOUNT PORTION				
Total Discount Seats Available	75,897	84,995	93,337	254,229
Total Discount Passengers Carried	53,184	60,539	70,132	183,855
ABC seats/Total Discount Seats available	18.4%	14.3%	18.3%	17.0%
ABC passengers/Total Discount Passengers Carried	23.7%	19.3%	23.3%	22.1%

[1] Toronto-Vancouver represented 49.5% of the total ABC passengers flown in the year 1982.

[2] Discount load factor based on carrier definition of B-Class capacity; it is noted that after the advance booking closing date, unsold discount seats are returned to the full fare inventory.

Source: Special filings submitted to the A.T.C. and Statement 41.

The Future

A clear glimpse into the near future, two or three years hence, in terms of what the low-priced air travel market might be in size is severely clouded by the absence of an adequate time series of statistics upon which to attempt to make statistically sound projections.

The general opinion among economists is that, at best, Canada's economy may show very modest growth over the next two years; the less optimistic viewpoint is that the economy will continue to stay in the doldrums. The pessimistic assumption then is that total domestic traffic levels may stay at the level attained in 1982 for the next couple of years. More optimistically, total domestic traffic volume may attain by 1985 that reached in 1980 or 1981. In either scenario, it seems obvious that overall domestic air travel will not surge over the next couple of years.

Notwithstanding these generally cautious economic outlooks, it is less clear how Canadians will choose to spend their disposable incomes in the coming years. In spite of the recession, we witnessed (as shown in Table 2.4) a growth in total low priced revenue passenger kilometres from 4,545,710,000 in 1980 to 6,267,800,000 in 1982, an increase of almost 38% from a year of economic growth to a year of economic recession when interest rates reached record high levels. It is recalled that in 1982 scheduled low fare traffic accounted for 37% of total scheduled traffic. Given the lowering of interest rates since 1982 and a feeling that their present levels may hold for the next year or so, and given the forecasted minimal to modest activity in Canada's businesses and industries, one could conclude that the proportion of leisure or low cost travel to total travel on scheduled services will increase from its 37% share in 1982 to perhaps the mid 40 range by 1985.

This outlook for a growth in the proportion of low fare passengers to total passengers is based on the assumption that on-demand travel will either remain at its present absolute level or increase only gradually. Coupled with this outlook is the expectation that a large amount of capacity, similar to that offered this year, will remain in the domestic market and therefore air carrier efforts will continue to fill seats by offering fares designed to encourage discretionary travel. This latter expectation would only be applicable in an environment where future regulatory actions would not seriously impact on the status quo, e.g. on the number and extent of air carrier participation in the provision of capacity for low-priced air travel and on retail pricing initiatives to stimulate demand. Of course, the outcome of the forthcoming Hearing in the Matter of the Regulations of ABC (domestic) and Domestic ITC Operations, and the disposition of future licensing applications could result in a departure from the status quo.

Part B. The Committee's Mandate Pursuant to Sections 88 and 89 of the Air Carrier Regulations

Section 89 of the Air Carrier Regulations states:

> "89. (1) The Committee may, upon application, permit any Canadian air carrier holding a valid Class 4 licence and using aircraft within the groups of aircraft to be used under that licence to operate inter-regional ABC's (domestic).
>
> (2) In considering an application by a Canadian air carrier to operate an inter-regional ABC (domestic), submitted pursuant to subsection (1), the Committee shall give due consideration to all relevant matters including, inter alia, the effect of the operation of the proposed inter-regional ABC (domestic) on Class 1 and Class 2 commercial air services provided to or near the points identified in the proposed inter-regional ABC (domestic)."

A provision similar to that contained in subsection 89(2) but in respect to regional ABC (domestic) is found in paragraph 88(1)(a) of the Regulations.

The Committee assesses the potential impact that ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) applications could have on unit toll services as they are filed by an air carrier and based upon readily available internal information and statistics. Recently, however, the Committee decided that pending the outcome of the Public Hearing on domestic resaleable charters, a more deliberate assessment would be made of the potential impact large domestic ABC or ABC/ITC programs could have on unit toll operations and advised in a recent letter that, to this end, any interested party will have access to the non-confidential parts of such applications as soon as they are filed.

Further procedural changes could be considered for use in assessing the effect of the operation of proposed ABCs (domestic) or ABC/ITCs on Class 1 and Class 2 commercial air services provided to or near the points identified in the planned ABCs or ABC/ITCs.

Some possible new procedural approaches are outlined in this paper for public comment; no doubt there are other approaches that may be suggested by interested parties at the Public Hearing.

One possible procedural approach would be:

1. Continue the current practice whereby ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) applications and their potential impact on unit toll services are assessed based on information and statistics readily available to the Committee, including unsolicited inputs which may be offered by affected unit toll carriers.

Advantages:

i. This course of action would permit proposed operators of domestic charters to continue business as usual; i.e. to file programs when they choose to do so.[1]

ii. Continuation of the present approach would not increase the Committee's workload.

Disadvantages:

i. The present approach does not afford an opportunity for the Committee to attempt a comprehensive empirical evaluation of the potential impact of an ABC (domestic) or an ABC/ITC (Canada) application because total charter seats and total charter-competitive unit toll seats for individual city-pairs are not available when assessing one carrier's charter application in isolation from other charter operators' plans and the plans of the unit toll carriers.

ii. Input may be absent from affected unit toll carriers as to their assessment of the potential impact on their Class 1 or Class 2 commercial air services of proposed ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) flights.

Four additional procedural approaches follow based on the presumption that rules would be adopted that would require that all, or perhaps a large proportion (e.g. 80%), of intended ABC (domestic) or ABC/ITC (Canada) programs be filed by a specified date prior to each travel period.[1] To make this new requirement more meaningful and to observe natural justice, affected Class 1 and Class 2 carriers would also be required to file, shortly after deadlines specified for charter applications, the number of charter-competitive seats they plan to offer for sale between the points proposed to be served by the ABC (domestic) or ABC/ITC (Canada) applicants.

With reference then to these possible new filing requirements, the perceived advantages and disadvantages of four possible procedural options are as follows:

2. Continue the current practice whereby ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) applications and their potential impact on unit toll services are assessed based on information and statistics readily available to the Committee, including unsolicited input which may be offered by affected unit toll carriers.

Advantages

i. This approach would permit the Committee to continue to assess in its present way all or most of the planned charter programs of each carrier at the same time and well in advance of planned operating periods.

---

[1] e.g. November 1st for proposed charter programs from May 1st to October 31st of the next year, and May 1st for proposed charter programs commencing November 1st of the same year and ending April 30th of the next year.

ii. Not requiring all the planned ABC (domestic) or ABC/ITC (Canada) flights to be filed by a specific date and allowing a degree of top-up would permit potential charter operators a little freedom to adjust to market conditions as they become clearer.

iii. This approach would not increase the overall existing workload of the Committee.

Disadvantages

i. Input might still be absent from affected unit toll carriers as to their assessment of the potential impact on their Class 1 or Class 2 commercial air services of proposed ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) flights.

ii. The Committee would not have its own in-depth assessments of the potential impact of the proposed charter programs on unit toll services.

iii. Carrier freedom to establish charter programs as close as possible to the operating season, and therefore presumably more tailored to real demand, would be lost.

iv. Requiring all or most charter programs to be filed months in advance may result in carriers employing a defensive tactic whereby even more flights than would otherwise be the case would be applied for because of uncertainty about real future demand and the outcome of their applications.[2]

v. Charter programs would perhaps become financially more risky for independent tour operators to become involved with because of the need to contract with carriers earlier than would be preferred.

vi. Whereas overall workload of the Committee would not increase, a workload peaking problem would result from the establishment of uniform filing dates for ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) programs.

vii. This approach would require changes being made to the Air Carrier Regulations and to the Committee's administrative procedures.

3. Charter applications would be served on the relevant unit toll carriers and the Committee would consider carrier interventions and rebuttals.

Advantages

i. This approach would permit the Committee to assess in a more comprehensive way all or most of the planned charter programs of each carrier at the same time, with the views of affected unit toll carriers available.

---

[2] This tactic, if in fact employed, could back-fire if too many flights were proposed and the Committee's concern for the well-being of unit toll services was thereby heightened.

ii. Not requiring all the planned ABC (domestic) flights to be filed by a specific date and allowing a degree of top-up would permit potential ABC (domestic) operators a little freedom to adjust to market conditions as they become clearer.

iii. This approach would increase the overall existing workload of the Committee marginally by requiring administrative action in ensuring applications are served on affected carriers in prescribed ways and within prescribed time periods.

Disadvantages

The disadvantages of this approach would be similar to those that would result from 2. However, this approach, because of the requirement to observe reasonable time periods to permit interventions and rebuttals to be made, would probably delay the approval or disapproval of proposed ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) programs by approximately a month after their initial filings with the Committee. Moreover, this latter process would increase Committee workload somewhat.

4. Charter applications would be served on the relevant unit toll carriers and the carrier interventions and rebuttals would be supplemented with basic socio-economic outlooks developed by the Committee.

The advantages/disadvantages of this approach would be very similar to those that would accrue from adoption of the previous approach. The principal difference of this possible approach versus 3. is that a socio-economic outlook or an environmental scan would be done to supplement the information provided by the carriers proposing to operate charters, and the unit toll carriers.

This approach would provide the Committee with an outlook as to whether the general (probably not city-pair specific) demand for leisure air travel is likely to be high, average or below average relative to the same previous period. It is contemplated that several macro indicators would be used to develop the outlooks. Probable indicators would include interest rates, unemployment statistics, data concerning disposable incomes, personal saving accumulation rates and general economic activity forecasts by region.

Thus this approach would give the Committee another source, in addition to the carriers' data, to be used in determining whether the various ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) applications filed should be approved. This approach would, however, impose an additional workload upon the Committee.

5. Charter applications would be served on the relevant unit toll carriers and the Committee would perform a detailed assessment of each proposed charter program drawn from interventions, rebuttals and other information to determine the potential impact of the proposed charter programs upon affected Class 1 and Class 2 commercial air services.

This approach would provide the Committee with a good deal of quantitative data by city-pair and would attempt to answer questions like the following many months ahead of the period under review:

- total seats, scheduled versus charter?
- total scheduled seats available for leisure travel?
- total leisure demand?
- share of leisure demand to be obtained by scheduled and charter flights?
- retail prices of charter seats and deep discount scheduled prices?
- economic viability of the proposed charter flights and the planned scheduled services?
- the potential effect of proposed ABC (domestic) charter programs upon affected Class 1 and Class 2 services, i.e none, minimal, moderate, substantial?

While it is theoretically possible to attempt to answer questions like the foregoing, it is realized that the answers obtained would be tenuous at best because of the great difficulty inherent in forecasting occurrences in micro economic situations such as in respect to leisure air travel at the city-pair level. In addition, this degree of assessment would impose a large burden upon the Committee and could take, given existing staff resources, many weeks after carrier interventions and rebuttals are received to complete and thereby delay accordingly eventual Committee disposition of the ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) applications.

Notwithstanding the foregoing, a large practical and public relations problem has to be faced by the Committee in dealing with ABC (domestic) or ABC/ITC (Canada) applications in the current manner or in any of the approaches outlined herein. Reference here is to the regulatory fact that a carrier can now contract with a charterer and that charterer can commence advertising and sale of the charter seats, subject to approval by the Committee, before the charter program has even been filed by the carrier with the Committee. The marketing of resaleable charters has thus become similar in the absence of regulatory control to the marketing of deep-discount scheduled fares. This recent regulatory change was taken by the Committee as a step towards meeting, in part, the spirit of the International Air Charter policy statement of 1978 which sought to have both deep-discount scheduled and charter products marketed on an equitable basis. Therefore, while various approaches towards assessing ABC (domestic) and ABC/ITC (Canada) charter applications vis-a-vis their potential effect upon unit toll services can be considered for implementation, subsequent action by the Committee to not issue identification numbers to applications could , and probably would, result in adverse public reaction due to seats with respect to these proposed flights having already been sold.

Consequently, rather than adopting an adversary procedure along one of the aforementioned approaches that would be ultimately self-negating for reasons just given, a predetermined control system might be put in place for assessing domestic ABC and ABC/ITC applications and the planned leisure capacity offerings of scheduled carriers. For example, based upon historical air passenger traffic data, an estimate for each travel season could be produced of the number of seats that will be required between each city pair to satisfy

anticipated leisure demand. A system could then be developed to allocate these seats between scheduled and charter carriers. The charter allotment might then be distributed to potential participants in each market either on a first come first served basis or on an historical share basis. In addition, charter applications made by carriers that failed to maintain a high average load factor in the past season might be rejected.

While the Committee could adopt a version of an adversary system, whereby ABC operators would be required to demonstrate need and unit toll carriers would be expected to show harm ABCs would cause or the Committee could adopt a predetermined control system, it appears that either course would be exceedingly difficult to effect in such a way as to permit scheduled and charter services to compete as freely and fairly as possible in serving the leisure travel market while, at the same time, ensuring the maintenance of an adequate frequency of year-round scheduled services.

It would seem that insofar as the existing air transportation structure in Canada is concerned, i.e. the co-existence of unit toll services and resaleable charter operations, the least arbitrary intrusion into the provision of capacity for leisure passengers might be for the Committee to consider redefining travel conditions (fences) in respect of resaleable charter operations and charter-competitive scheduled capacity. This approach would be directed towards preserving most of the non-discretionary passenger demand for transportation on scheduled services. It might be assumed then that the level of scheduled services would tend to be provided "adequate" to the needs of the non-discretionary demand.

Chapter 3

TRAVEL CONDITIONS AND OPERATIONAL RESTRICTIONS

ADVANCE BOOKING CHARTERS

TRAVEL CONDITIONS

Advance booking requirement

Passengers proposing to travel on a domestic ABC must book 14 days prior to the date of their outbound departure. However, up to 1/3 of the seating capacity of an F, G or H aircraft (e.g. DC9, B727, L1011 respectively) engaged in a domestic ABC may be sold up to the day of departure of the outbound portion if a late booking charge of at least that specified in the ABC air carrier's tariff is paid. In practice, the late booking fee has been set at as low as $1. However, the charterer is free to set a fee in excess of this amount. No prebooking is required for night ABCs, i.e. ABCs departing between 2200 and 0500 hours local time.

Passengers are required to book the return transportation at the same time as they make a reservation for the outbound portion of the ABC (domestic). However, an open return date is permitted if the rebooking charge specified in the ABC carrier's tariff, e.g. $20, is collected when the ticket containing the coupon specifying open return is issued.

Length of stay

Passengers travelling on domestic ABCs may not commence their return transportation earlier than on the first Sunday after departure. The minimum stay requirement applies also to passengers who book late or travel on night ABCs (domestic).

Changes to bookings

If a passenger elects to change a confirmed reservation after the applicable prebooking deadline or after departure of his flight where no advance booking requirements apply, a rebooking fee specified in the ABC carrier's tariff must be paid. Changing a reservation is permitted only if the advance booking, if applicable, and the minimum stay requirements are observed. In practice, Canadian charter operators have set the minimum rebooking fee at $20. The charterer is at liberty to set this charge at a higher level.

Open jaw travel

Open jaw travel at destination is permitted where both the outbound and return portions are operated by the same air carrier under contract with the same charterer (e.g. Toronto-Vancouver by air, Vancouver-Calgary by surface mode and return to Toronto by air) and provided that the shortest of the air portions is at least half the distance of the longer one.

Payment

A deposit of not less than 10% of the applicable seat price must be collected from a purchaser of domestic ABC transportation by the charterer or his sales agent within 10 days after the reservation is made; where a reservation is made 10 days or less prior to the normal prebooking deadline, i.e. 14 days, the deposit of not less than 10% is payable forthwith; in the case of night ABCs and late reservations (top-off), the deposit of not less than 10% is payable forthwith where the reservation is made less than 10 days prior to the departure of the outbound portion of the ABC (domestic).

Cancellation/Refunds

A portion of the deposit that is not less than 10% of the applicable seat price is not refundable except where the ABC (domestic) is not performed.

INCLUSIVE TOUR CHARTERS

TRAVEL CONDITIONS

Advance booking requirement

ITCs may be sold up to time of flight departure. Each tour participant is required to make a firm reservation for the return portion of an ITC at the same time a reservation for the outgoing portion is made.

Length of stay

The return flight of an inclusive tour charter shall not be commenced prior to the 72nd hour after the scheduled hour of the day of departure from the point of origin of the tour.

Changes to bookings

No change in a reservation for an air portion of an ITC is allowed after departure of that ITC from its point of origin.

Open jaw travel

Open jaw travel is permitted (e.g. Toronto-Vancouver by air, Vancouver-Calgary by surface mode and return to Toronto by air).

Payment

Payment in full is required before commencement of inclusive tour.

Cancellation/Refunds

No rules with respect to cancellations or refunds are contained in the Air Carrier Regulations. In practice, the amount of the charges imposed by the tour operators for cancellation depends on the length of time prior to planned departure that notice is received by tour operator.

SCHEDULED SERVICES

TRAVEL CONDITIONS [1]

Advance booking requirement

Reservation for all portions of the trip shall be confirmed prior to the issue of a ticket and the ticket shall be issued at least 14 days prior to the passenger's departure from the point of origin, except that a passenger may elect not to make a reservation for the return portion of the trip if an additional charge of $30 is paid at the time the ticket is issued, in which case a reservation may be made at any time for the return portion of the trip.

Length of stay

The return portion of the trip shall not commence earlier than the first Sunday following the date of departure from the passenger's point of origin. National carriers allow a maximum stay of 6 months under their Skysaver/Saver Class programmes.

Changes to bookings

At the request of the passenger, a confirmed reservation may be changed after the issue of a ticket if the changed reservation is in accordance with the above, and the passenger pays a charge of $30.

Open jaw travel

Open-jaw trips are permitted but the passenger is generally required to pay the round trip fare applicable to the longest of the two portions.

---

[1] As reflected by A.T.C. Decision No. 6869, which outlines minimum conditions for domestic scheduled services discounted more than twenty five percent from the lowest applicable unrestricted public fare. Departures from the conditions described in the said Decision may be authorized upon application to the Committee. Certain conditions which apply to specific fares (e.g. Air Canada's Skysaver Class and CP Air's Saver Class fares) that are competitively matched with ABC charter prices and conditions on major market segments are also described in this section.

Payment

Tickets must be purchased no later than 14 calendar days after the reservations are confirmed and at least 14 calendar days prior to departure from the point of origin.

Cancellation/Refunds

A refund of the ticket price less a charge of $30 shall be made by the air carrier to the passenger where the passenger cancels a confirmed reservation prior to the departure of the outbound flight. If a portion of the ticket has been used, the refund shall be the amount equal to the difference, if any, between the fare paid by the passenger, less $30, and the one-way regular Economy Class fare applicable to the transportation used.

OPERATIONAL RESTRICTIONS APPLICABLE TO DOMESTIC ABCs, ITCs AND SCHEDULED SERVICES

Requirement to apply

Every air carrier that is to perform the outgoing portion of an ABC shall, upon executing the contract for that ABC, notify the Committee in writing (but not earlier than one year) of the proposed operation. No air carrier shall operate on ABC (domestic) or a series of back-to-back ABC (domestic) flights without first obtaining one or more identification numbers, as may be appropriate, from the Committee.

No air carrier shall operate an ITC without first obtaining a permit from the Committee. Every application for a permit shall be made by the air carrier in writing and filed with the Committee not less than 45 days and not more than one year prior to the date of the proposed operation. Every applicant for a permit must provide details of the proposed tour (e.g. dates and times of the proposed charter, origin, destination and routing, type and configuration of aircraft, name of tour operator chartering the aircraft, calculation of charter price and inclusive tour price).

An applicant for an ABC or ITC must provide the Committee with an executed copy of the contract between the charterer/tour operator and the air carrier. It must also provide the Committee with a statement by each charterer/tour operator setting out certain information (e.g. a summary of the charterer/tour operator's business experience relating to transportation activities and evidence of financial responsibility).

It may be argued that this creates an undue administrative burden for charter operators since carriers offering scheduled services do not have to meet such requirements. However, in order to carry out assessments (Sections 18(3), 88(1)(a) and 89(2) of the Air Carrier Regulations) on the possible detrimental effect of domestic

charter programs on Class 1 and Class 2 commercial air services, information on proposed charter operations is required. In addition, filing of charter contracts are a useful test of the bona fides of a charterer/tour operator and consequently assist in protecting the consumer.

Capacity

As with unit toll services, Class 4 licence holders must operate aircraft within the weight group permissible by their licence. Scheduled carriers may be restricted in terms of the number of flights they may offer between specific points on their licence. Carriers proposing to operate domestic ABCs or ITCs are free to apply for the operation of as many flights as they wish.

Multiple pickups and dropoffs

Domestic ABCs must not be operated between more than two points of origin and two points of destination, whereas no domestic ITC for which one aircraft is engaged may serve more than three points of origin and three points of destination, except that any number of destinations may be served by an ITC where all participants thereof visit each destination in turn. Scheduled carriers may operate between any number of points authorized under their licences.

Provisions applicable to domestic ABCs and ITCs are somewhat artificial in that a charter operator would not find it attractive to serve more than two points of origin and two points of destination due to increased costs (e.g. additional fuel burn, landing and terminal fees, maintenance charges, etc.) and less passenger appeal, notwithstanding the possibility that exists for programmes to be established and marketed for travel between the intermediate points of multi-stop flights.

Consolidation/Cancellation

An air carrier must notify the Committee of the cancellation of an approved ABC (domestic).

To consolidate a cancelled ABC (domestic) in with another ABC (domestic) the air carrier must, if such consolidation is planned to occur within fifteen days of the proposed departure of the consolidated ABC (domestic), seek the Committee's approval. In considering whether to approve an application to consolidate domestic ABCs, the Committee must be satisfied that the domestic ABCs proposed to be consolidated would not be economically viable as originally approved and that the consolidation would be in the public interest. Moreover, no application for consolidation shall be approved by the Committee unless, inter alia, the consolidated ABC (domestic) is to be flown to not more than two points of destination from not more than two points of origin, and the outgoing portions of the cancelled ABC (domestic) and the one with which it is to be consolidated are scheduled to be operated on the same day (the same condition is applicable with respect to the return portions). Finally, no

applicaiton for consolidations of consecutive ABCs (domestic) shall be approved for a consolidated series extending beyond 13 weeks from the date of the first flight to be consolidated.

There are no provisions in the Air Carrier Regulations regarding consolidation of ITCs. However, an application for an amendment to an approved ITC must be filed with the Committee at least 15 days prior to the proposed effective date of such amendment.

For scheduled services, amendments to service schedules must be filed with the Committee at least ten days prior to the effective date; the Committee may, under special circumstances, grant special permission to amend service schedules on short notice.

Carriage of goods

No restrictions exist for scheduled carriers. As for charter operators, goods may be carried in the bellyhold of the aircraft only between the points served for the purpose of embarking or disembarking passenger traffic. Such a limitation prevents undue diversion of cargo traffic from scheduled services while permitting the charter operator to increase efficiency and utilize otherwise empty capacity.

PROBLEMS OF ENFORCEMENT

Sale of one way ABC transportation

Section 58.(2) of the Air Carrier Regulations specifies that "every contract shall contain the provisions that each intended passenger on an ABC shall make a reservation for his return ABC transportation at the same time as he makes a reservation for the outbound portion of the ABC ...". While the Air Transport Committee lacks jurisdiction over the charterer, there is no doubt that it has jurisdiction over the air carrier and that the onus is on the latter to ensure that the provisions of the contract are complied with. However, in the event of the sale of one way ABC transportation by the tour operator or its agent(s), the air carrier may prove that it took all reasonable care or that it exercised due diligence (i.e. the passenger was accepted for travel on the strength of the return ticket issued by the tour operator) to prevent the commission of an offence. It is evident that this indirect means (i.e. through the carrier) of controlling charterers/tour operators is ineffective and leaves the Air Transport Committee on tenuous ground to carry out any effective action.

Eligibility of passengers to travel

The Air Carrier Regulations require that passengers meet certain conditions (e.g. advance booking and minimum stay requirements) in order to qualify for travel on domestic ABC s. Therefore, the air carrier must attempt to ensure that sellers of domestic ABCs

indicate certain information on the tickets, thus enabling the Committee to monitor eligibility of passengers to travel. However, the tour operator or its agent(s) may omit or falsify such information. As in the above case, this raises questions as to the Committee's ability to correct the situation since it has no direct jurisdiction over tour operators and third parties.

Retail pricing

Since ABC retail prices are outside any effective control by the Committee, third parties are at liberty to sell seats/tours shortly before the departure of the flight (e.g. the "Last Minute Club") at substantial discounts, usually below cost.

Sale of seats/tours prior to filing of executed copy of the contract

The sale of ABCs/ITCs may take place immediately upon execution of the contract which is to be forwarded forthwith to the Committee. However, several days can elapse before the contract is received by the Committee.

Public Solicitation

As vertical integration is permitted under the Air Carrier Regulations, advertising is difficult to monitor. The air carrier may do through its own tour operator things that it is prohibited from doing by the Air Carrier Regulations. Moreover, there is an inherent difficulty in convincing the courts that there is justification for piercing the corporate veil between associate companies and considering them as one and the same company.

EFFECTIVENESS OF FENCES

The establishment of passenger air fares involves not only the question of price levels but also the terms and conditions that define the air transportation product. The terms of sale which condition or restrict the availability of an air fare have become increasingly varied in recent years as carriers in Canada have experimented with various schemes designed to stimulate traffic, compete with other carriers (both scheduled and chartered) and to increase revenue. The purpose of this analysis is to examine the effectiveness of some of these restrictions.

The ability to identify between different segments of passenger air travel demand is an extremely powerful marketing tool as it permits the carriers to develop product, pricing, promotion and distribution strategies specific to the requirements for various types of travel. In Canada, various product and pricing configurations have evolved on both charter and scheduled carriers in recognition of identifiable target markets. This evolvement has transpired within a regulatory environment which differs between charter and scheduled carriers and emphasizes the necessity of segmenting the market and establishing target markets.

The air passenger transport market can be broadly segmented into two major segments: on-demand and discretionary. The on-demand segment consists of passengers who due to the nature of their trip requirements are time sensitive. Such passengers require convenience and flexibility in trip making arrangements for which they are willing to pay full fare. The majority of on-demand passengers are travelling for reasons of business; a small portion travel for reasons of emergency. The attributes sought by this market segment have traditionally been provided by scheduled carriers. The discretionary market segment consists of those passengers who are price sensitive and could be encouraged to increase at their discretion their demand by varying price levels. These passengers, due to the nature of their trip requirements, generally make their plans well in advance and are relatively firm in their intentions thereby requiring little need for an opportunity to make changes in their travel arrangements.[2] The majority of discretionary air passengers travel for reasons of vacation/pleasure and/or to visit friends and relatives. Charter carriers have concentrated on this market segment. In recent years, scheduled carriers have also developed products within their scheduled framework to meet this demand.

This analysis looks at the various restrictions defining air fare products designed to maintain a distinction between the market segment requiring convenience and flexibility and the market segment sensitive to price levels. The concern of the analysis is to assess the effectiveness of restrictions applied to the sale of low-priced air fares which inhibit those travellers requiring convenience and flexibility from being able to use the low fare and which permit the additional travellers willing to pay the low fare to participate in the market.

Since the introduction of low-priced air fares in Canada, various travel restrictions (fences) have been developed and implemented. These fences can be broadly segmented into two different types: trip-related fences and amenity-related fences. Trip-related fences refer to restrictions which affect an air passenger's ability to optimize time and flexibility in trip making arrangements. Amenity-related fences refer more to the service and comfort available on an air trip once arrangements to travel have been made. A listing of major fences and their relative effectiveness as developed by the Boeing Commercial Airplane Company is provided in Table A; the distinction between trip-related fence types and amenity-related fence types has been added by the Research Branch of the Canadian Transport Commission.

---

[2] There are some passengers who are not necessarily price sensitive and whose trips are not discretionary (e.g. attendees at business conferences) but who, because of the nature of their travel - known far in advance/fixed duration, can still take advantage of many lower fares aimed at attracting the discretionary market segment.

Analysis of Table A indicates varying degrees of relative effectiveness among the trip-related fences in minimizing the diversion of the business traveller[3] to lower priced air fares. Of the five fences listed as very effective, a minimum advanced booking is the most prominent one used today. The advance booking fence not only effectively limits the diversion of business travellers but also only minimally restricts the participation of the pleasure traveller in the market. Same week departure flexibility, also shown as very effective, refers to a situation where the airline would have the flexibility of scheduling a passenger's flight at any time during a week. This fence as well as same day departure flexibility, which is most helpful in assisting an airline to match capacity with demand is not widely used. It is reasoned that the departure flexibility fences, although shown as having little effect on pleasure travellers in the Boeing table, do not allow either the business traveller or the pleasure traveller sufficient control over his/her flight making arrangements and may introduce a costly administrative burden. It is of interest to note that flexible departure fences would be somewhat similar to a situation where a pleasure passenger booked an advanced booking charter flight which was subsequently cancelled due to low initial load factors and consolidated with a flight at a later date -- a situation which itself is becoming less and less common presumably, in part, because of the inconvenience to the travelling public. Fences such as no interlining or limited stopovers and minimum group size are also shown by Boeing to be very effective in limiting the diversion of business travellers but at the same time having moderate effects on pleasure travellers.

Further evidence regarding the effectiveness of fence types has been developed from the CTC Canadian Air Passenger Survey of August, 1982. Trip-related fences dealt with in this survey were as follows:

i) minimum advanced booking
ii) minimum stay
iii) round trip requirement
iv) trip change penalties
v) trip cancellation penalties
vi) limited stopover
vii) departure only after 10 o'clock in the evening.

Amenity-related fences dealt with included:

i) no meal and beverage service
ii) limited baggage handling
iii) sit in a separate section at the back of the aircraft
iv) buy tickets in person or through a travel agency.

---

[3] It is noted that the broad classification of business/pleasure does not correspond to the on-demand/discretionary segments. Many business travellers could exhibit strong discretionary characteristics just as many pleasure travellers could exhibit on-demand characteristics. Nevertheless, the Boeing data is presented since, on balance, business travellers are relatively more flexibility/convenience sensitive and pleasure travellers more price sensitive.

Results from the August, 1982 passenger survey regarding surveyed passengers' reactions to individual fences are presented in Table B. Both passengers using the low-priced Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver air fares and Economy fare passengers were asked if the addition of a particular fence would have affected their willingness and ability to take their present trip.

It was therefore possible to measure the effectiveness of a particular fence in terms of its ability:

1. to discourage air travellers who would normally require and pay for the convenience and flexibility of frequent scheduled air travel from taking advantage of low fares: this may be expressed as the minimization of fence jumping by on-demand passengers; and

2. to allow as many new passengers as possible to enter the market who would not have done so at normal fare levels. This may be expressed as the minimization of fenced-out low fare demand.

With this criterion in mind -- the minimization of fence jumpers and fenced out demand -- an examination of Table B demonstrates a distinct difference in the effectiveness of the various fences.

Among the observations to be drawn from the table:

1. Amenity-related fences are not as effective as are trip-related fences.

2. Particularly effective fences are minimum stay requirements (of at least 6 nights or until at least the first Sunday) and fences preventing trip cancellations or changes to times or dates of travel.

3. Advance booking requirements in the range of 7-21 days are similar in terms of effectiveness as defined.

Although the requirement to book return travel does not in itself appear as an effective fence, it is noted that this fence is associated with minimum stay requirements (i.e., as a method of effecting them) and it may also be related to advance purchase requirements (i.e., the issue of whether or not such a requirement applies to the booking of outbound travel only or to the booking of both outbound and return travel).

It is also observed that a portion of the Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver passengers were not fully aware of the conditions attached to their travel. Although not evident from this table, this is represented by the number of Skybus passengers travelling on CP Air who were unaware they would be sitting in a separate section "at the back of the aircraft". It may be suggested

that such amenity-related fences are not well explained, especially if they imply less service rather than more service. As such, amenity-related fences (particularly of a negative kind) may not be well understood by the travelling public and thus not able to play as an effective role in market segmentation as trip-related fences.

Table C outlines the effects of each individual fence on Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver passengers only in more detail. Passengers are designated as either stimulated or diverted from the Economy fare. The stimulated passenger can either accept a fence and continue to travel on the Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver products or be deterred by that fence and hence excluded from the market. Note is made that by definition the stimulated passenger will only travel at the Skybus/Skydeal One Way/One Day Skysaver price level. In the case of the diverted passengers faced with a fence alternative, they can either accept a fence and maintain their Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver fare or reject it and travel at the higher fare.

In terms of the impact of individual fences, Table C suggests that when the price of the product is held constant, the incremental addition of a fence serves to reduce traffic carriage (as also shown in Table B) and appears to affect proportionately both the stimulated and diverted passengers such that the resulting product stimulation/diversion ratio remains relatively stable. It may be postulated that the stability of the weakly constrained, deeply discounted products' stimulation/diversion ratio relates to the fact that the Skybus/Skydeal/One Way, One Day fares had many of the attributes of an "on-demand" fare offered at a low price. As such, and as is evident, it attracted passengers who, whether defined as stimulated or diverted, on-demand or discretionary, demanded a certain and similar degree of trip making flexibility. The incremental addition of a fence thus impacted similarly on the two classes of passengers as defined by their willingness to pay more for a particular trip.

Recent survey work carried out by the Research Branch casts some further light on this particular finding. In 1983, two prominent low-priced air fare campaigns, the Weekend Seat Sale (available during the spring) and the initial B-767 introductory fare (available from 9 May to 20 June, 1983), were introduced by domestic carriers. Major results from the surveys of these two fares are compared with the Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver results in Table D. The higher fence levels and higher price discounts associated with these latest products and the resulting impact on the comparative stimulation/diversion ratios as well as the number of business travellers able to use these new air fares is quite evident. It is also noted that in each case a "built-in" advance booking phenomena appears to take effect, with the average market pre-booking period exceeding the carrier established advanced booking requirements.

The interpretation of these recent surveys is interesting in light of the Skybus/Skydeal; One Way/One Day Skysaver results which indicated at a given price level a proportionate number of diverted and stimulated passengers may be excluded from the market. The two recent air fares, however, represent products defined by higher fences and higher discounts. The results suggest that the price sensitive traveller (i.e., the stimulated passenger) may, notwithstanding stricter fences, be enticed in greater numbers into the market place by a greater discount. The same is not true for the fenced out passenger with the stronger requirement for on-demand services.

On the basis of this limited information, there appears therefore to be a trade-off between low fences and relatively moderate price discounts (i.e., a product which would then be characterized more by the diversion of passengers who would otherwise be willing to pay more for their travel, than by the stimulation of new passengers) and higher fences and higher discounts (i.e., a product characterized by relatively little diversion of on-demand passengers and more by the stimulation of new passengers to the market).

Table A

DIVERSION CONTROLS

	BUSINESS TRAVELLERS			PLEASURE TRAVELLERS		
	Very Effective	Moderately Effective	Little Effectiveness	Very Effective	Moderately Effective	Little Effectiveness
Trip-related fences						
Minimum advanced booking	X					X
Same week departure flexibility	X					X
No interlining	X				X	
No or limited stopovers	X				X	
Minimum group size	X				X	
Minimum stay		X			X	
Trip change penalties		X				X
Same day departure flexibility		X				X
Standby seating		X				X
Round trip requirement			X			X
Prepayment			X			
Amenity-related fences						
Reduced seating space and comfort		X				X
Limited or no meal and beverage service		X				X
Pay extra for food and beverage service		X				X

Source: "Discount Fares and the Potential for Profit and Loss"
Boeing Commercial Airplane Company

Table B

PASSENGER REACTIONS AS FENCES ARE INTRODUCED INDIVIDUALLY

	Skybus/Skydeal, One Way One Day Skysaver Passengers Not Able And Willing To Travel If Fare Required That Passenger	Full Fare Passengers Able And Willing To Travel If Fare Required That Passenger	Raw Cumulation	Scaled Cumulation(A)
TOTAL PASSENGERS SURVEYED	1 083	373		
	%	%		
AMENITY-RELATED FENCES				
Sit in separate section at back of aircraft	16	74	90	7.18
Check in only one piece of luggage	13	78	91	7.44
Do without meal service during flight	12	78	90	7.18
Buy tickets in person or through travel agency	11	80	91	7.44
TRIP-RELATED FENCES				
Leave only after ten o'clock in the evening	50	32	82	5.13
Take one hour longer due to stop over	35	37	72	2.56
Book this flight:				
- 45 days in advance	72	13	85	5.89
- 21 days in advance	55	25	80	4.62
- 14 days in advance	38	40	78	4.10
- 7 days in advance	19	59	78	4.10
Stay away on this trip:				
- at least 6 nights	29	35	64	0.51
- until at least the first Sunday	25	39	64	0.51
- at least 3 nights	15	57	72	2.56
- at least 2 nights	9	72	81	4.87
Book both departure and return flight	22	79	101	10.00
Receive no refund if passenger cancels trip	23	39	62	0.00
Book flight allowing:				
- no change to time and date of travel	26	42	68	1.54
- change for $100	21	66	87	6.41
- change for $30	8	83	91	7.44

(A) The raw cumulation is scaled between 0 and 10 where 0 represents the most effective fences and 10 the least effective, when effectiveness is measured by the fence's ability to minimize the number of full fare passengers able and willing to meet the fence and the number of Skybus/Skydeal, One Way One Day Skysaver passengers not able and willing to meet the fence.

Source: Canadian Transport Commission, Canadian Air Passenger Survey, August, 1982.

Table C

THE EFFECT OF INTRODUCING FENCES INDIVIDUALLY ON SKYBUS/SKYDEAL ONE WAY/ONE DAY SKYSAVER PASSENGERS WHEN THE ALTERNATIVE FARE IS FULL ECONOMY

	DIVERTED		STIMULATED	
	ACCEPT FENCE	REJECT FENCE TRAVEL AT ECONOMY	ACCEPT FENCE	REJECT FENCE DON'T TRAVEL
% Distribution Of Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver Passengers From August, 1982 Survey	46	-	54	-
% Distribution Of Skybus/One Way, One Day Skysaver Passengers If Product Required That One				
Sit in separate section at back of aircraft	39	7	45	9
Check in only one piece of luggage	40	6	47	7
Do without meal service during flight	41	5	47	7
Buy tickets in person or through travel agency	42	5	47	6
Receive no refund if passenger cancels trip	37	10	40	13
Book flight allowing:				
No change to time and date of travel	35	12	39	14
Change for $100	38	8	41	13
Change for $30	44	3	48	6
Leave only after ten o'clock in the evening	22	24	28	26
Take one hour longer due to stop over	29	17	36	18
Book this flight:				
45 days in advance	14	32	14	40
21 days in advance	21	25	24	30
14 days in advance	29	17	33	21
7 days in advance	37	9	44	10
Stay away on this trip:				
at least 6 nights	30	16	41	13
until at least the first Sunday	32	15	43	10
at least 3 nights	37	9	48	6
at least 2 nights	41	6	50	3
Book both departure and return flight	36	10	42	12

All percentages based on 1,083 passengers travelling on the Skybus/Skydeal, One Way/One Day Skysaver products.

Source: C.T.C. Canadian Air Passenger Survey, August, 1982.

Table D

PRODUCT CHARACTERISTICS AND SELECTED SURVEY RESULTS FOR RECENT LOW-PRICED AIR FARES

Product	Discount Off Y Fare During Survey Period	Advanced Booking	Min/Max Stay	Change Penalty	Cancel Penalty	Other	Stim/ Div (C)	% Travelling for Business Reasons	Average Pre-booking	Average Nights Away
Skybus/Skydeal One Way/One Day Skysaver	28-42% (A)	none	none	$30	no refund	- no meals - 1 piece of luggage	54/46	27	25 days	10 nights
Weekend Seat Sale	56-77% (B)	21 days	at least 1st Sunday for traffic commencing on a Friday or Saturday; at least 1st Saturday for traffic commencing on Sunday	$30	no refund	- outbound travel can only occur between 21:00 hrs Fridays and 12:01 hrs Sundays	93/7	5	68 days	13 nights
B-767	62-68%	14 days	at least 1st Saturday overnite/30 days	no changes allowed	no refund	- no meals - luggage additional at $5 each	85/15	13	31 days	8 nights

(A) Except Calgary-Victoria route which was discounted by 61%.
(B) Except Moncton-Ottawa route which was discounted by 46% and the Ottawa-Halifax route which was discounted by 50%.
(C) Stimulation/Diversion.

Chapter 4

Domestic Charter Retail Pricing

Introduction

Domestic advance booking charters are provided pursuant to a contract between the air carrier and a charterer or charterers and subject to the provisions of Part V of the Air Carrier Regulations. The charterer or charterers contract for the entire passenger seating capacity of the aircraft and then resell this space to the public either directly or through agents of the charterer or tour operator.[1]

In terms of retail prices, charter carriers do not deal directly with the public but with charter operators who set the retail price. This distinction is not readily apparent in the eyes of the public, particularly when the charterer and the carrier are often subsidiaries of the same parent company.

The major regulatory control in respect of the ABC retail price contained in the Air Carrier Regulations is a minimum price requirement preventing a charterer from selling a seat at prices lower than the cost of chartering the seat from the air carrier plus a markup to cover the charterer's cost in the sale of the ABC seat. Aside from this restriction, charter tour operators are free to set peak and off-peak retail prices as well as to raise or lower such prices and are under no obligation to advise the Air Transport Committee of the original retail prices or subsequent changes.

Specifically, this minimum price requirement is effected through a regulation which specifies that every contract between an air carrier and a charterer must contain a provision that

> "... the price per seat for the ABC (domestic) transportation set by the charterer shall not be less than the sum of
>
> (i) the per seat pro rata aircraft charter cost of the block of seats contracted for by him on that ABC (domestic), and
>
> (ii) a markup which shall, in the aggregate, cover the charterer's costs incurred in the sale of ABC (domestic) transportation under the contract, including the cost of unsold seats over the life of the contract."[2]

---

[1] In this chapter, the terms charterer and tour operator are used interchangeably.

[2] Paragraph 97(1)(a) of the Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c.3., as amended.

Domestic inclusive tour charters are also provided pursuant to a contract between the air carrier and one or more tour operators for use of the entire passenger seating capacity of the aircraft for resale to the public at a per seat inclusive tour price. This inclusive tour price includes charges for transportation plus a ground package (accommodation and miscellaneous tour features). The addition of a ground package is the major pricing characteristic which distinguishes ABC and ITC transportation.

In terms of ITC retail prices, the regulatory control is essentially the same as for ABC retail prices, i.e. a minimum price requirement is established below which an inclusive tour may not be sold. Specifically, the tour operator agrees in the charter contract that inclusive tours will not be sold at less than the per seat price (based on tariff rate and distance travelled) plus an add-on equal to $16 times the number of nights of accommodation (minimum of $60, maximum of $160).

This chapter will discuss the jurisdiction of the CTC, the effectiveness of controls over the (minimum) retail price and the marketing of charter air fares as well as present options for retail price regulation. Although the discussion has been written in respect of ABC (domestic) it is equally applicable to ITC (domestic) transportation, aside from the specific regulations pertaining to ABC (domestic) such as rebooking, late booking and cancellation penalties.

Jurisdiction of the Canadian Transport Commission

The Canadian Transport Commission derives its power to make regulations directly from section 14 of the Aeronautics Act (1970, RSC, c.A-3 as amended). There does not exist a specific paragraph that addresses itself to the matter of prices established for air transportation by charterers or tour operators. However, paragraphs (m) and (n) do deal specifically with the power of the Commission to make regulations concerning traffic, tolls and tariffs and "the manner and extent to which any regulation with respect to traffic, tolls or tariffs shall apply to any air carrier licensed by the Commission".

The Commission, through its Air Transport Committee, exercises direct control over the tolls charged by an air carrier to one or more charterers for the charter of the entire passenger seating capacity of the aircraft. These tolls are filed with the Committee which may:

(a) suspend or disallow any toll;
(b) require the air carrier to substitute a satisfactory toll; or
(c) prescribe a toll in lieu of one which is disallowed.

Moreover, once such tolls come into effect[3], they constitute the air carrier's only lawful tolls and no rebate, concession or discrimination, by any device whatever, may be made in respect of the filed tolls. No air carrier can operate an ABC (domestic) unless it has filed a tariff in effect on the date the contract with the charterer is signed and applicable to the transportation covered by the contract and the amount charged to the charterer cannot be other than the price calculated in accordance with that tariff.

The Commission, through the air carrier, sets out conditions with respect to the actions of the tour operator in such matters as reservations, ticketing, public solicitation and minimum retail price. This is accomplished by requiring the air carrier to include in every charter contract certain prescribed provisions and in turn to provide the Committee with an executed copy of the contract as part of its application to perform the domestic ABC.

Over the years, there has been considerable debate within the industry over whether or not the Committee has the power to regulate tour operators, either directly or indirectly.

One argument in support of this indirect regulation is that one of the main functions of the Commission as per the Aeronautics Act and the National Transportation Act is to authorize the operation of commercial air services through the issuance of licences[4]. Section 16 of the Aeronautics Act clearly identifies this function. Accordingly, it would be within paragraph (q) of subsection 14(1) of the Act for the Commission to make regulations respecting permits to operate commercial air services inasmuch as such regulations would be for the purpose of carrying out that part of the Aeronautics Act. It follows that the regulations in respect of permits would set out what the applications by air carriers for such permits shall contain. One of the things that the Committee requires to be included in the application for a permit is a description of the arrangements respecting minimum retail prices by the party or parties to the contract for ABC services. Certainly tour operators are being affected by this form of regulation but then so are the travelling public, and in a much less direct way travel agents, hotel owners, car rental firms, etc. The regulations that have been made are for the regulation of charters but as a result persons other than air carriers will be affected as well. The proponents of indirect regulation would argue that any party directly associated with the charter should be affected by the Regulations and that such indirect regulation is not only a realistic interpretation but its absence would severely restrict the Committee in its administration of charters.

---

[3] ABC tolls filed with the Committee must be filed to become effective upon not less than 45 days' notice and must remain in effect for at least 6 months unless otherwise authorized in writing by the Committee.

[4] The Aeronautics Act defines a licence as including "a temporary licence or permit to operate a seasonal, emergency or occasional commercial air service".

It has also been argued that the Committee has the power under the Aeronautics Act to directly regulate tour operators. In its letter of March 13, 1978 in response to "proposed amendments to International Charter Rules of the Air Carrier Regulations" issued by Committee letter of December 12, 1977, Air Canada made the following statements:

> "It is noted, in addition, that the Commission has chosen not to exercise the jurisdiction that Air Canada submits it has with respect to tour operators or, as they are called in the United States, indirect air carriers. Previous submissions have made the point that under the present Aeronautics Act, specifically under the definitions of "air carriers," "commercial air service," and "hire or reward" contained in that Act, there is no doubt that jurisdiction can be exercised directly over tour operators. At the present time, the Commission exercises its jurisdiction indirectly through the air carrier. This results in an unacceptable situation in which a carrier can suffer penalties for the misdeeds of a party over which that carrier has no control".

On the other hand, in response to the same proposal for retail price control, Suntours Ltd. by letter dated March 14, 1978 from its solicitor Mr. E.T. Nobbs adopted the opposite view of the legislative authority over retail prices set by tour operators. Suntours submitted that:

> "The ATC may well not have the authority or jurisdiction to enact the Amendments. The authority of the ATC to enact regulations is derived from Section 14(1) of the Aeronautics Act. It is questionable whether the ATC has the authority under Section 14(1) of the Aeronautics Act to regulate in regard to retail pricing and/ or capacity. In addition thereto, there is at best some doubt as to whether a Federal body, in any event, has the jurisdiction to regulate the actions of the charterer and the retailer in selling its product to the public".

The corollary to Suntour's arguments is that the Committee is trying to do indirectly what it may be prohibited from doing directly. In not having the authority to regulate tour operators, any regulations the Committee makes that effect or require anything of those operators are outside its jurisdiction and accordingly such regulations are invalid. The proponents of this argument view consumer protection as largely the concern of other federal and

provincial departments and provincial travel authorities. Provided that the air carrier receives full payment from the charterers for the domestic ABC prior to departure, it may be difficult to justify the Commission's intrusion into the dealings between the charterer and the passenger.

It could also be argued that the issue of jurisdiction could be considered a constitutional one: Does the jurisdiction to regulate tour operators belong (exclusively) to the provinces[5] or is it open to the Federal Government to also assert jurisdiction over tour operators either as a Trade and Commerce matter or as a matter necessarily incidental to aeronautics?

Effectiveness of Controls over Minimum Retail Price

As stated previously, the Committee has established regulations whereby the actions of the charterer are regulated through specific contract provisions which the air carrier must include in every contract for ABC transportation. One of these provisions is that the retail price set by the charterer shall not be less than the cost of the seat to the charterer plus a reasonable markup. Not only is this markup left unspecified but it is an aggregate markup, that is, over the sale of all seats during the life of the contract. In other words, the markup may be negligible in specific instances, provided that it is sufficient, when aggregated over all sales, to cover the charterer's costs incurred in selling the ABC seats, including the cost of unsold seats.

The Air Carrier Regulations do prescribe certain penalties for contraventions of any regulation. Firstly, the air carrier, after a show cause procedure, could be prohibited from operating the domestic ABC by cancellation by the Committee of some or all of the permits issued pursuant to section 109. Alternatively, the Committee could initiate summary conviction proceedings against any person who allegedly contravenes the Air Carrier Regulations pursuant to section 161. However, to penalize the air carrier for the actions of a tour operator, that it lawfully contracted with, appears to be plainly inequitable. Moreover, a possible suspension or cancellation of permits would, in many cases, be contrary to the public interest since passengers with reservations on the affected flights would be forced to alter their travel arrangements.

There is also some doubt as to whether the sale of seats at prices below the minimum seat price established by the Air Carrier Regulations is in fact a contravention of the Regulations. The air carrier has apparently satisfied the Air Carrier Regulations by including the required clause in its contract with the charterer.

---

[5] The provinces of B.C., Ontario and Quebec have enacted legislation regulating the activities of tour operators.

The tour operator, by selling seats at prices below his cost, has violated his contract with the air carrier and would be subject to action by the air carrier for breach of contract, not for any violation of the Air Carrier Regulations. The question to be asked is to what extent can the carrier be required to enforce its contract and what the role of the Committee should be in this respect?

This problem of enforcement is further complicated by the realities of the marketplace. While the charterer or tour operator may also be a retailer who sells seats directly to the public, it is more likely that the tour operator is a wholesaler who contracts with third parties who then deal directly with the public for the sale of all or a portion of the seats. Thus, there would exist no contractual arrangement between the air carrier and the third party (travel agent) and hence no effective means for any control by the air carrier or the Committee. Moreover, to penalize an air carrier for the actions of an agent of a tour operator that it lawfully contracted with appears to be somewhat awkward, if not unjust, especially if the agent acts for a large number of tour operators, each having contracts with a number of air carriers. Air carriers would be penalized for actions of others over which they have little, if any, control and under certain circumstances the carrier might even be prevented from exercising such a control by the contract between the tour operator and the travel agent.

Although situations do exist where price reductions are warranted to stimulate traffic or to minimize losses on a program that may be only marginally sold but too fully booked to cancel[6], the lack of an effective pricing control has, in the past, been readily apparent. For instance, during the winter of 82/83, it was brought to the attention of the Committee both through direct complaints and through newspaper advertising that charter seats were being dumped on the market at the last minute at prices well below the minimum seat price. Some notable examples were a $99 return air fare to Florida, Jamaica and Bermuda from Toronto. In an attempt to put a stop to the dumping and illegal discounting by "last minute clubs" and out of a concern for its effect on the industry, Canadian and foreign air carriers were directed to confirm that charter flights were not being operated at less than filed tariff rates (price paid by charterer) and to obtain confirmation from each tour operator that it will not sell seats at a price which is below the minimum specified in the contract. Notably, tour operators were not asked directly for such confirmation nor were travel agents included in the Committee's directive.

An assessment of the effectiveness of the above Committee action in the case of last-minute clubs is inconclusive. Although the widespread availability of such illegal discounting was greatly

---

[6] It should be noted that the air carrier must be paid in full for the entire seating capacity prior to departure.

reduced, this was perhaps more likely due to a reduction in available capacity through flight cancellations, consolidations and the use of smaller aircraft than as a result of the actions of the Air Transport Committee.

The difficulty in enforcing pricing controls is readily apparent when one considers the issuance of tickets for charter transportation. Whereas tickets for scheduled transportation are issued by the air carrier, it is the tour operator who issues the charter ticket. Upon signing the contract, the tour operator is provided with a supply of the air carrier's ticket stock for use in the sale of domestic ABC transportation. These tickets are normally partially completed, i.e. charterer's name, origin, destination etc. The charterer is required to fill in the flight dates, passenger's name, price, etc. In practice it has been found that the pricing details, especially rebooking and late booking charges, are often not completed by the charterer.

Marketing of Charter Air Fares

Public solicitation and sale of domestic ABC transportation can now occur as soon as a contract is signed between an air carrier and a charterer provided that such activity is undertaken with prospective passengers being made aware that the transportation offered is subject to approval by the Air Transport Committee. Upon executing an ABC (domestic) contract, the air carrier is required to provide a copy of it to the Committee. This is roughly equivalent to the rules governing scheduled air fares which allow advertising and sale as soon as tariffs are filed with the Committee.

Aside from the aspect of retail prices, charter and scheduled air fares are differentiated by the treatment of gimmicks, rebates and promotions such as free flight bags, car rentals and discount coupons. In the case of scheduled transportation, these marketing tools are tightly regulated and must be contained in tariffs on file with the Committee. Any deviation from filed tariffs by any device whatever is expressly prohibited (see subsection 112(10) of the Air Carrier Regulations). On the other hand, there are essentially no such restrictions placed on charter transportation. In practice, no concern is expressed unless the value of the rebate or concession is such that the net price paid to the charterer is less than the minimum price per seat established by the Regulations. To illustrate this point, one marketing tool employed by charterers is the offering of a connecting scheduled flight, either free or at a reduced price. The scheduled carrier is paid its applicable tariff by the tour operator, and the net price paid by the passenger (after subtracting the scheduled fare), still exceeds the minimum seat price. Assuming any advertising is clear and definite as to the arrangements, there is no apparent contravention of any regulatory provision.

In addition to the retail price per seat established by the tour operator, a passenger is required to pay:

- a late booking charge for reservations made after the expiry of the advance booking deadline; and/or

- a rebooking charge for changes to reservation after the expiry of the advance booking deadline or to permit an open return date.

The Air Carrier Regulations require the air carrier to specify rebooking and late booking charges in its tariffs as a percentage of the per seat pro rata charter cost or as a specific amount. An amount not less than the charge specified in the carrier's tariff must then be paid by or on behalf of the passenger in addition to the price per seat. The tour operator or travel agent may establish specific amounts and modify or schedule rebooking and late booking charges provided the minimums are respected and without any prior notice to the Committee. In practice however, such charges are normally assessed by the tour operator at the levels specified in the air carrier's tariff.

Rebooking charges in filed tariffs are generally in the order of $20. By comparison, the rebooking charge for deep discount scheduled fares (discounted more than 25% from lowest unrestricted public fare) is generally $30 (to comply with A.T.C. Decision No. 6869 dated August 19, 1982). Late booking charges on the other hand may be as low as $1. This level may be justifiable in terms of costs but appears to be at odds with the concept of late booking charges as a means for the air carrier to increase its yield by access to the higher paying must-go traveller.

Another marketing tool worthy of mention is the use of cancellation penalties which are assessed by the charterer relative to the retail price per seat. Specifically, the charterer must set a cancellation penalty of not less than 10 percent of the retail price but is free to set higher amounts as desired. By comparison, deep discount schedule fares generally include a cancellation penalty of $30 but on occasion a 100% cancellation penalty may be imposed.

Options for Retail Price Regulation

It has become abundantly clear that the Committee's attempts to regulate retail prices by indirect means (i.e. through the air carrier) have never been fully effective. The lack of charter price regulation is a most obvious regulatory anomaly which warrants serious consideration and which affects the integrity of the whole regulatory structure since similar if not identical transportation is being offered on scheduled services, the prices for which come with the direct control of the Committee. Thus, while new or additional regulations in respect of scheduled fares may be promulgated to

promote an economic, efficient and adequate air transportation system, such effort could prove futile because of the ability of charter operations to thwart the objectives of schedules fare policies. The extent of regulatory control must be more balanced concerning what fares the public pays for similar transportation on scheduled and charter services.

The requirement for similar treatment is further strengthened when one considers the impact of vertically integrated companies, i.e. tour operators and carriers as subsidiaries of the same parent company. From its inception, one distinction between charter and scheduled services was the requirement for a middleman to purchase the entire capacity of the aircraft in the case of charters for resale of individual seats to the public. This distinction has disappeared with the acceptance of subsidiary companies which perform this function.

Without intending to restrict the Committee's options for the resolution of the dilemma of ineffective regulation of retail prices for ABC transportation, the following alternatives are presented for consideration:

1. Removal of Minimum Price Regulation

If one were to adopt the view that the Committee is prohibited from directly regulating tour operators and that indirect regulation through contract provisions is ineffective and inequitable, then one alternative is to remove from the Air Carrier Regulations any pretense of control.

2. Precise Specification of Minimum Markup

Assuming that indirect regulation continues, a minimum markup could be specified in charter contracts. This would ostensibly require the charterer to price the ABC seat at a reasonable level. This minimum markup which by extension would be a minimum retail price would also have to be set in respect of each seat rather than "in aggregate" over the entire program. However, being a contract provision, it would suffer from the same reservations as exist in the present regulatory approach. Moreover, it may be difficult to establish a universal markup which would not require periodic or ad hoc revisions.

3. Specification of a Minimum Retail Price

A minimum retail price could be specified directly in contracts or in the air carrier's filed tariffs. In the latter case, the prices would be subject to compliance with section 113 of the Air Carrier Regulations - just, reasonable, non-predatory, etc. The charterer would be free to price at levels above this "wholesale" price. This would introduce some stability into the market by reducing existing down pressures on retail prices via unrealistically

low markups. On the other hand, it may be impossible for the carrier to require the charterer to abide by a tariff which restricts the wholesaler's flexibility in adjusting prices downward in response to demand and changes in the marketplace. While specification of minimum retail prices in contracts would be an improvement over the present system and would be essentially similar to the definition of a floor price for ITC's, there would exist the historical enforcement problem related to contract provisions.

4. Allow/Require direct sales by Air Carrier

The air carrier would be permitted or even required to publish retail prices in its tariff which would establish the price paid by the passenger. Under this scenario, the "charterer" is really an agent of the air carrier. Alternatively, some allowance could be made for contract sales to tour operators for all or a portion of the aircraft. Essentially, this is what exists at the present time due to the use by air carriers of subsidiary companies as charterer's but with enhanced control over retail prices. On the other hand, marketing flexibility would be reduced due to regulatory requirements in respect of the filing of tariffs.

Chapter 5

The Erosion of a Distinction Between Domestic Resaleable Charters and Scheduled Services

As revealed in the first chapter, numerous and some very fundamental changes have occurred to the ABC (domestic) regulations since their inception in early 1978. The changes affecting travel conditions and operational restrictions may be recapitulated as follows:

Purchasers of ABC (domestic) transportation need no longer make unchangeable reservations at least a month before departure date and stay away from home at least 6 days. Today, it is possible to obtain a seat on a domestic ABC within hours of departure and return as soon as the following Sunday. The return date, which was once firmly set at time of booking, can now be left open upon payment of a rebooking fee. Moreover, the outbound reservation may also be changed upon payment of a rebooking fee.

From the air carrier's viewpoint, he can now charter as few as 20 seats of his aircraft to charterers and operate one flight, or a series of flights from two points of origin to two points of destination. The carrier can also charter bellyhold cargo space, excess to the passengers' needs, for subsequent resale at a toll per unit. Finally, the carrier can charter part of the seats on the same aircraft for ABC (domestic) transportation and the remainder for ITC sale.

The charterer can opt to permit passengers to change their reservations upon payment of a rebooking fee, provide seats on daytime flights without the passenger prebooking (subject to the passenger paying a late booking fee) and offer a passenger the opportunity to return to his point of origin from a city different from the one to which he travelled on his outbound journey.

Thus it is readily apparent that former travel conditions and operating restrictions that once clearly separated charter operations from scheduled services have faded considerably, and have disappeared from the view of the discretionary air traveller. Now eligibility and travel limitations (fences) are similar for travel on ABC (domestic) flights and at discounted fares on scheduled services.

In any case, fences are an outward and, in some instances, artificially imposed distinction between charter and scheduled services. A more important distinction related once to the essence of the charter concept: that the air carrier sold the entire capacity of its aircraft and the charterer took care of seat sales, profiting if all seats were occupied, but assuming the loss for underload. Pursuant to the Regulations the charter rate due to be paid to the air carrier was independent of actual passenger loads. This appeared to be an attractive business arrangement in principle yet it seldom, if ever, worked in practice. Charterers normally lacked the financial strength to bear significant risks arising out of underload; at the same time, they had considerable leverage with

the air carrier as they were in command of the marketing of series of flights extending often over a complete travel season. If the charterer cancelled or defaulted, the charter air carrier's aircraft would be idle and its image might be seriously damaged or permanently ruined. The charter air carrier, then, had little choice but to share in, or to fully assume, the risks for the operation and marketing of its ABC or ITC series by forgiving payment of a portion of the charter rate on account of unsold seats when accounts were settled with the charterer. Charter air carriers soon realized that independent charterers lost much of their usefulness as business partners and, if they could not guarantee payment of the air carrier's charter rate in accordance with the tariff, the air carrier might as well assume control over the charterer and thus over the promotion, marketing and sale of its flights' capacity. Thus the charter air carriers acquired or founded chartering subsidiaries or set up corporate organizations comprising a chartering and ticketing associated company. Vertical integration had the further advantage that the integrity of the charter tariff was shielded: the chartering and retail arm was reimbursed for losses it unavoidably incurred but the transfer of funds was hidden behind the corporate veil. The losses were unavoidable, since the markup added to the per seat pro rata of the aircraft charter rate seldom covered the charterers costs and the underload.

As noted in Chapter 1, the vertical integration of the air carrier and the charterer was permitted by the Order-in-Council change to the Regulations in 1980. Comparing 1982 with January to August, 1983 we have seen the incidence of contracting by carriers with wholly-owned subsidiaries climb from 68 percent to 79 percent in respect of all ABC (domestic) flights operated. The reality then is that for most domestic ABCs we have the same corporate structures providing the aircraft, marketing the aircraft's space, as well as selling tickets at a toll per unit to passengers; as a consequence, chartering has become a fiction and the charter carriers offer individually ticketed air transportation to the general public. Thus, scheduled and charter operations continue to converge.

Until recently, and notwithstanding the aforementioned changes to ABC (domestic) regulations, the operations of scheduled services were carried on within Canada as separate and distinct from charter operations. A passenger living in a smaller Canadian point who wanted to travel via a domestic ABC to a distant major Canadian city would have had to, in two separate transactions, purchase a scheduled ticket from his home to the nearest city where ABC (domestic) flights were being operated and an ABC ticket for the remainder of his journey. Increasingly, interline arrangements are being concluded between scheduled carriers and carriers operating charter flights whereby a passenger's combined scheduled and charter transportation is written on the same ticket, involving then only one transaction for the passenger and an attractive overall ticket price. Moreover, these scheduled/charter interline arrangements produce more scheduling co-ordination between the carriers involved. This development is further evidence of the erosion of the charter concept insofar as domestic ABCs are concerned.

The foregoing indicates that, to more effectively promote government aviation policies, regulatory changes more consistent with these policies are necessary. Lack of change would only exacerbate problems that are now being experienced in this regard. For example,

- the determination of adequacy in respect of year-round scheduled services would continue to be extremely difficult, if not impossible, to make;

- retail fares on scheduled services would go on being subject to control by the Committee whereas ABC retail fares would not, causing continued undesirable disequilibrium in the relationship between scheduled services and ABC operations;

- operators and promoters of ABCs would continue to be faced with a significantly disproportionate regulatory administrative burden than their counterparts involved in scheduled services;

- the imprecise and quasi-effective control over ABC intermediaries by the Committee would go on fraught with continued jurisdictional uncertainties between federal and provincial authorities to the disbenefit of the consumer; and

- complex regulations and procedures would have to be maintained and enforced.

Consequently, it appears time that efforts are initiated that will remove the fiction that ITC and ABC (domestic) operations now represent charter flights that are clearly separate and distinct in nature and characteristics from scheduled services. It is time for thoughtful consideration to be given to regulatory changes directed towards:

- the provision of unit toll services catering to the travel needs of all segments of the travelling public with special conditions applying to air travel by discretionary air travellers at preferential fares;

- the maintenance of adequate year-round Class 1 and 2 services;

- the recognition of large scale resaleable passenger charters as unit toll services to which a new classification and special conditions apply, similar to those governing the carriage of passengers at significant discounts on scheduled services; and

- the preservation of charter types where required and where readily distinguishable from all unit toll services, including scheduled flights.

Chapter 6

A POSSIBLE NEW CLASS OF SERVICE

The time is past when scheduled services catered primarily to the higher yield segment of the air passenger market and the charter operators served the lower yield segment within a rigid regulatory framework.

Now in Canada we find charter flights competing more freely and head-on with scheduled services in the provision of low priced air travel between our principal city-pairs. The vacationing public is now hard pressed to discern any meaningful difference between scheduled services and charter operations. Of late, consumers have been able to travel between major markets on either scheduled or charter flights at fares and conditions of travel essentially the same. Thus the former clear distinctions that once existed between charter operations and scheduled services have become increasingly cloudy and difficult to perceive, especially by the consumer of domestic air transportation.

As noted in the first chapter, the last government aviation policy statement was issued by the Minister of Transport in 1978 and dealt with the provision of low-priced air transportation. It called for scheduled and charter services to compete as freely and fairly as possible in serving the leisure travel market. This same policy, however, stressed the need to maintain an adequate frequency of year round scheduled services. Consistent with section 3 of the National Transportation Act and comments made by the former Transport Minister, the Honourable Jean-Luc Pepin, it is felt that a redoubling of effort must be made to maintain an economic, efficient and adequate air transportation system within a regulated environment by ensuring that price and service competition are fostered to the extent possible without endangering either the availability of low priced travel or the maintenance of adequate scheduled services.

A possible new regulatory approach to the provision of low priced domestic air travel on an individually ticketed basis by a new class of unit toll air service is thus discussed within each of the following sections:

1. Capacity/frequency
2. Fares
3. Ticket purchase restrictions and travel conditions (fences)
4. Marketing restrictions
5. Market entry
6. Operational restrictions
7. Consumer protection

Before discussing each section, it is emphasized that any set of conditions may be imposed on a new class of unit toll licence, taking into account the unit toll nature of the operations conducted thereunder. Thus, a great variety of possible regulatory approaches

exists, from transferring most of the ABC/ITC requirements to the rules governing a new class of service, to devising simplified and streamlined new rules concentrating on essential conditions. The subsequent discussion outlines some of the options, but is illustrative only and may be modified or expanded.

1. Capacity/frequency

When a carrier makes an application for a scheduled unit toll licence between points in Canada, it must, among other things, specify the points it wishes to serve, the type of aircraft it proposes to use and the frequency of service contemplated. This application is then given public notice to afford interested parties an opportunity to support or oppose the application. In addition to the interventions received from interested parties, the Committee also assesses the application to determine whether it meets the requirements of section 16 of the Aeronautics Act. This section mandates that such applications are to prove that the proposed service is or will be required by the present and future public convenience and necessity (PC&N). The Committee may approve it in its entirety, approve it in part or with restrictions (e.g. limitation on number of flights per day), or deny it. A successful applicant is granted a licence, unrestricted or restricted, that authorizes it to provide scheduled unit toll service (Class 1 or Class 2) between specific points.

An applicant for a Class 4, large aircraft charter licence is faced with public and Committee scrutiny of its application as is the unit toll applicant and must prove that present and future PC&N requires granting of a Class 4 licence. However, unlike licensing procedures for unit toll services, Class 4 licences are not issued in respect of specific points other than the Class 4 base, which leaves the holder of such a licence free to apply for a permit to fly as many domestic ABC or ITC flights as it pleases between whatever points it chooses as long as the points are not within a regional air carrier's region described for the purpose in Schedule XV of the Air Carrier Regulations, where the regional air carrier has the right of first refusal. Usually the only capacity restraint relates to the obligation of the carrier to operate an aircraft within the weight groups authorized by its Class 4 licence.

Part B of Chapter 2, discussed possible ways and means by which the capacity of airline seats for purchase by the discretionary traveller might be controlled. It will be recalled that this chapter suggested that an adversary system or a predetermined control system would probably not prove very effective in permitting scheduled and charter services to compete as freely and fairly as possible in serving the leisure travel market while still ensuring the maintenance of an adequate frequency of year-round scheduled services.

The question arises, therefore, why market forces should not be permitted to establish the required supply of domestic air services designed to serve the needs of the leisure traveller. If effective

travel restrictions are instituted and are successful in segregating discretionary travellers, optimization of the air transportation system may be possible without continuous and pervasive regulatory intervention and without losing overall regulatory control and the ability for regulatory intervention when necessary or desirable.

2. Fares

A most obvious regulatory anomaly which warrants serious consideration and which affects the integrity of the whole regulatory structure is the fact that charter retail prices are outside any effective control by the Committee whereas scheduled fares do come within its control. Thus, while new or additional regulations in respect of scheduled fares may be promulgated to promote an even more economic, efficient and adequate air transportation system, such efforts could prove futile because of the ability of charter operations to thwart the objectives of scheduled fare policies. Consequently, it seems central to the whole issue of low priced domestic air travel that the extent of regulatory control should be balanced concerning the fares that passengers pay for scheduled or for charter air transportation.

It seems then that a fundamental regulatory change is worthy of serious consideration; one that would convert the operation of ABC (domestic) and ITC charters into a specialized form of unit toll service where the prices charged the public would be subject to disapproval by the Committee but where the conditions of ticket purchase (fences) would remain similar to those now contained in the charter Regulations. The ability could be retained for a holder of this new specialized unit toll licence to wholesale part of his aircraft's capacity to independent retailers at rates subject to Committee control for resale to the public at fares in accordance with that carrier's tariff filed with the Committee.

An objective of the rearrangement of regulations put forth for discussion in this chapter is to produce a regulatory framework more in keeping with aforementioned government policy statements. It is contemplated that a new specialized unit toll service would be directed at serving the leisure market, leaving the scheduled carriers to serve the non-discretionary traveller and to also compete for leisure passengers.

The specialized unit toll fares would form the base upon which daily monetary add-ons, like those presently contained in the current ITC regulations (but adjusted for inflation), would be used for establishing minimum inclusive tour prices on scheduled services and on specialized unit toll services.

3. Ticket Purchase Restrictions and Travel Conditions (Fences)

As mentioned in the preceding section, a new specialized unit toll service is suggested as a replacement for domestic ABCs and ITCs. If this were to be considered, it would be highly desirable if not essential for the achievement of current Government Policy as well as enforceable Regulations to characterize this new service so as to

integrate more closely the needs of the non-discretionary passenger with the type of service operated. For example, a pre-booking requirement for tickets on the suggested specialized unit toll service would serve to make it accessible only to those that could plan in advance, and that were reasonably certain that there would be little likelihood of changes to their plans. Other travel restrictions currently in the domestic charter regulations, for example minimum stay, could also be considered if they were seen to be useful in differentiating between scheduled service and the suggested specialized unit toll service.

Having indicated the requirement to define the relative roles of scheduled versus a new class of specialized unit toll service so that the market for each will be consistent with what is envisaged by Government Policy and what could reasonably be offered by competing air carriers, it would seem useful to discuss the purpose of travel restrictions and their effect. First and foremost, travel restrictions are seen as a method of segregating the demand so that the scheduled service provided for the must-go traveller, is used by the traveller that needs or wants the flexibility this type of service offers. Thus the restrictions themselves would define the accessibility of a specialized service and therefore its acceptability to non-discretionary travellers. For just as there is not now a single description that fits all "discretionary" travellers, it would seem virtually impossible to develop restrictions that would ensure that only "leisure" travellers use non-scheduled flights irrespective of what they are called. Indeed passengers who could be considered to be "must-go" travellers (in the sense that they have to travel) but who can in fact plan sufficiently far in advance to take advantage of non-scheduled service and who are willing to take the risk that a change in their travel plans may result in financial loss are still willing to book travel restricted fares because of the savings offered, could use this new specialized unit toll service depending upon the restrictions that are established. In addition, travel restrictions would have an impact on the air carrier's cost through the degree to which they constrain the passenger's flexibility and since this would be reflected in the fare to the passenger, it seems clear that the passenger who, on the one hand, is willing to accept travel restrictions should, on the other hand, be entitled to lower cost air travel.

It is apparent that the customary travel restrictions do, in fact, have these outcomes. Pre-booking, the minimum stay requirement, constraints or prohibition on changing reservations, all serve to segregate the demand and help to define the class of service and thereby the type of passenger that would be able to use that service. In addition, the need to purchase return transportation, tends to confine the passenger to one air carrier which again reduces the passenger flexibility but not so as to define the type of service but rather to lower the carrier's costs, enhancing its revenues and thus allowing the carrier to offer a lower priced product.

The question then would seem to be how to blend the travel restrictions so as to define a sufficiently different class of unit toll service that would, to the extent practical, be attractive only to the discretionary passenger but at the same time afford those that would accept the specified limitations, lower cost air travel.

With respect to the current situation, it seems apparent that the generous top-off provisions tend to blur the distinction between scheduled and non-scheduled service. If air carriers offering the suggested specialized unit toll service were required to stop sales well before the departure of a flight, it would strengthen the difference between the two types of service. Or perhaps, a modest top-off (or late booking) facility could be retained if sales after the pre-booking deadline were made to command a significant premium over travel purchased in advance, while other restrictions (minimum stay, etc.) were also to apply to these tickets.

In summary, it would seem that the extent to which effective travel restrictions are imposed is the extent to which the non-discretionary air travel market would be channelled toward scheduled carriers. This seems fundamental to the basic proposition enshrined in Government Policy of the importance of maintaining an adequate frequency of year-round scheduled service where warranted by demand. Insofar as leisure travellers are concerned, whatever restrictions would be imposed upon the specialized unit toll service would also be imposed upon competing scheduled carriers ensuring the ability of both classes of air carrier to compete as equally as possible for the discretionary traveller. Thus, the need would be to define a new specialized unit toll service sufficiently different from the scheduled service with the objective of meeting the needs of discretionary travellers at the lowest possible cost. This would obviate the need to consider the placement of any form of capacity or frequency limitation on carriers offering a specialized unit toll service. It would require, however, the identification of travel restrictions that would be effective in segregating the demand while at the same time preserving the characteristics of the service that would enable it to be offered at a lower cost product to air travellers.

4. Marketing Restrictions

It has become abundantly clear that the current rules governing scheduled deep-discount tariff filings and ABC domestic applications, which permit advertising and sale of tickets attractive to the travelling public subject to the Committee's (or "government") approval, places would-be air travel consumers, the Committee, and by extension, the government, in a very unsatisfactory situation when the Committee determines that a tariff filing or a charter application should be disallowed or rejected.

Perhaps information pertaining to planned domestic tariff filings proposing discounts greater than 25% off the regular economy or standard fare, and all specialized unit toll fares, should be submitted to the Committee sufficiently in advance of their planned filing dates. This procedure would enable the Committee to examine such filings before they would be eligible to be advertised and sold to determine whether they are just and reasonable. Large scale uncertainties for the travelling public would thereby be avoided.

It is anticipated that the carriage of cargo by specialized carriers at unit toll rates between points where passengers are enplaned and deplaned would be allowed. This regulatory freedom now exists in respect of domestic ITC, ABC and ABC/ITC flights.

5. Market entry

Should a specialized unit toll commercial air service be created to replace domestic ABCs and ITCs, it may be appropriate to issue such a licence to those air carriers which now hold a Class 4 licence valid for operating an ABC or an ITC.[1] PC&N would not be required to be proven again by these carriers as they had already done so to obtain their Class 4 licences. Other carriers wishing to obtain a specialized unit toll licence would have to make application for it and would have to prove that the present and future public convenience and necessity requires the granting of the new type of licence. No geographical or point limitations would be contemplated for attachment to specialized unit toll licences. Moreover, those carriers currently holding Class 4 licences and eligible to receive a specialized unit toll licence would be issued with the latter licence in respect of weight groups already authorized, and aircraft restrictions that may now be imposed, on each Class 4 licence.

6. Operational restrictions

Some current operational restrictions placed upon ABC (domestic) operations, such as the limitation to two points of pick-up and two points of drop-off on one flight, would not seem required if the travel restrictions pertaining to specialized unit toll services were strict and immutable. For example, if a new type of specialized unit toll service had a minimum 14 day advance booking requirement (and no top-off) coupled with a first-Sunday minimum stay, it would seem that a restriction as to the maximum number of stops per flight would be unnecessary to impose as higher operating costs per multi-stop flights would work in direct contradiction to the provision of low cost travel. Obviously, night ABCs now permitted to carry last minute travellers would no longer have this flexibility.

In a tightly-fenced specialized unit toll environment, where other current domestic ABC flexibilities such as rebooking options would no longer exist, the need would diminish significantly to consider elaborate regulations respecting other operational matters, e.g. rules requiring applications to be made for permission to operate specialized unit toll services and rules specifying when such services could be consolidated. The reasoning behind this statement is that a strictly-fenced specialized unit toll regime would be supplemental to Class 1 and Class 2 services and that therefore stringent government control over their operations would not be needed.

While Class 1 and Class 2 services are known and expected to be operated on a regular basis according to a published timetable, the same need not be true of a carrier operating a specialized unit toll service. It is anticipated, however, that a specialized unit toll carrier that wished to stay in business would do its utmost to serve the public in a responsible manner. Nevertheless, a regulatory obligation to serve according to a specific timetable would not be imposed. However, specialized unit toll carriers would be required to

---

[1] Most Class 1 or Class 2 licensees are also licensed to provide Class 4 services as well.

notify passengers within a prescribed time before the departure of a flight when the original time or date has been changed. The carrier would be obliged to offer the passenger a complete refund of all monies paid if alternative arrangements, suitable to the passenger, could not be made. To monitor a carrier's performance for consumer protection purposes, the Committee would require each specialized unit toll carrier to maintain with the Committee a current operating plan.

As mentioned, a tightly fenced specialized unit toll regime would be supplemental to Class 1 and Class 2 services providing services adequate to the needs of the must-go passenger market. The nature of this new service would then be such that the comings and goings of the aircraft engaged in these services should be as free from economic regulations as possible.

While thus far this section has discussed operational restrictions from the viewpoint of the implementation of a tightly fenced specialized unit toll service, it seems logical to suggest that the freer travel conditions associated with a new class of unit toll service may become, the more need there might be for greater operational controls.

In a new unit toll structure where a type of licence would be issued to provide transportation for discretionary travellers, it is foreseen, notwithstanding a round trip requirement, that these passengers should be able to take open jaw return trips on these services in the same manner as described in the current ABC (domestic) regulations. Moreover, it is contemplated that tickets issued for travel on a specialized unit toll service would be transferable between other carriers operating this new type of service or other classes of unit toll service provided that the prescribed travel conditions are not violated. In addition, interlining of trips involving transportation on different classes of unit toll services would be allowed.

7. Consumer protection

Currently, the Committee attempts by indirect means (i.e. through the carrier) to ensure financial stability of the tour operators and charterers. This control of tour operators and charterers through charter air carriers has never been fully effective; yet problems rarely arise in connection with tour wholesalers or travel agents acting as intermediaries for scheduled airlines.

The separation of legal jurisdiction between the provinces and the federal government has created difficulties for the Committee. The introduction of a specialized unit toll service in place of domestic ABCs and ITCs would assist the Committee to better guard against possible unethical or illegal practices of travel intermediaries. The Committee could bring its full force to bear directly on the conduct of the air carrier operating a specialized unit toll service and where regulation may be insufficient from a consumer's viewpoint he or she would be free to pursue any instance of alleged malpractice by a carrier through the courts.

Summary

In a relatively short period of time, i.e. within the last 6 years, we have witnessed in Canada the introduction and successful development of low-priced air travel by both scheduled and charter carriers. This development has been so successful and vast that some could argue that there is now no meaningful distinction, as mandated by government policy, between scheduled and charter carriers. In addition, this unclear distinction is thought by some to be a primary cause for the poor financial results being recorded by most of Canada's largest carriers.

The time now seems appropriate for the economic regulations, which bear on the provision of low-priced air travel within Canada, to be given close public scrutiny to see if they are relevant for today's needs and if they are reflective of government policy and the realities of the marketplace.

From the contents of this paper, it may be seen that there may be rule changes that merit serious consideration for introduction; rule changes that would correct fundamental regulatory problems (e.g. put most retail air fares under the direct control of the Committee) and which would provide a fair and equal opportunity for a number of carriers to compete for the leisure travel markets. The rule changes offered for discussion could also tend to better ensure the maintenance of an appropriate level of scheduled service by reserving most of the non-discretionary travel market for service by the Class 1 and Class 2 carriers.

Briefly stated, the rule changes outlined in this paper and presented for debate would, if adopted without change, result in the creation of a new type of specialized unit toll commercial air service which would replace those services now provided under the domestic ABC and ITC Regulations.

A holder of this new type of specialized unit toll licence would be able to operate, subject to program approval, between points of its choosing without complying with capacity or frequency limitations except it would have to operate aircraft within the weight group allowed on his licence. The retail fares offered directly by the carrier or by an intermediary for travel on a specialized unit toll flight would be subject to disallowance by the Committee.

The new type of unit toll service envisaged would largely specialize in serving the discretionary or leisure market. Therefore, travel restrictions considered to be of no serious impediment to travellers in this category would be a condition of a specialized unit toll licence.

It is contemplated that those carriers now holding a Class 4 licence valid for operating an ABC or ITC would be provided with a specialized unit toll licence upon request. While specialized unit toll carriers would not be required to operate in accordance with a published timetable, they would be required to notify booked passengers within a

reasonable time period before the planned departure time and date if there are going to be changes to that schedule. Regulations would require that passengers faced with a change to their planned travel dates be offered alternate transportation arrangements suitable to them or a full refund of all monies paid. To ensure compliance with these consumer protection regulations, specialized unit toll carriers would be required to file with the Committee current operating plans.

Planned tariffs applicable to the new type of unit toll service would be required to be submitted to the Committee in advance of planned effectiveness and advertising or sale of the fares would be prohibited for a period of time after their date of submission to the Committee.

Finally, specialized unit toll carriers would be authorized to carry bellyhold cargo at unit toll rates between points where they enplane and deplane passengers.

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Réglementation des vols intérieurs de types VARA et AVTC

Préparé en vue de l'audience publique qui doit se tenir à Hull (Québec)

Canada

Comité des transports aériens
et
Direction de la recherche

A V I S

COMME CERTAINES STATISTIQUES SUR LES VARA DE 1982 N'ONT ÉTÉ REÇUES QU'APRÈS LA PUBLICATION DE CE DOCUMENT EN NOVEMBRE 1983, LA PARTIE A DU CHAPITRE 2, "RÉSUMÉ STATISTIQUE", A ÉTÉ REFAITE ET ELLE FIGURE DANS LA PREMIÈRE SECTION DU CHAPITRE 2 DU DOCUMENT DE RÉFÉRENCE RELATIF À L'AUDIENCE PUBLIQUE À VENIR QUI PORTE SUR LES TARIFS AÉRIENS DES SERVICES INTÉRIEURS ET TRANSFRONTALIERS ET SUR LES VOLS INTÉRIEURS DE TYPES VARA ET AVTC.

NOUS VOUS AVISONS ÉGALEMENT QUE LA RÉCEPTION TARDIVE DE CES STATISTIQUES A APPELÉ UNE RÉVISION APPROFONDIE DE LA "REVUE DES TARIFS AÉRIENS RÉDUITS: LES CINQ PREMIÈRES ANNÉES" (NO. 1983/05E) PUBLIÉE EN NOVEMBRE 1983 PAR LA DIRECTION DE LA RECHERCHE. CES RÉVISIONS DEVRAIENT ÊTRE DISPONIBLES VERS LE 15 JANVIER 1984.

Décembre 1983

RÉGLEMENTATION DES VOLS INTÉRIEURS DE TYPES VARA ET AVTC

Document de référence

préparé en vue de l'audience publique qui

doit se tenir à Hull (Québec)

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS
Comité des transports aériens et
Direction de la recherche

Commission canadienne des transports
15, rue Eddy, 18e ét., Ottawa-Hull K1A 0N9

©Droits de la Couronne réservés, 1983
(Commission canadienne des transports)
Citations et reproductions partielles
permises avec reconnaissance de la source.

Imprimé au Canada

PRÉFACE

Le présent document de travail a été conçu pour donner une vue d'ensemble de la question aux participants éventuels à l'audience publique sur la réglementation des vols intérieurs d'affrètement avec réservation anticipée et des affrètements intérieurs pour voyage tout compris.

Il ne doit pas être vu comme un exposé des points de vue du Comité concernant la réglementation à venir des vols d'affrètement intérieurs revendables. Il ne cherche qu'à mieux faire comprendre aux participants à l'audience la nature et le fond des questions sur lesquelles le public est invité à se prononcer par l'entremise d'une audience publique et à stimuler la discussion sur ces questions et sur d'autres questions pertinentes.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	HISTORIQUE	1
	1. Évolution des vols d'affrètement avec réservation anticipée (VARA)	1
	2. Changements apportés depuis 1972 à la réglementation sur les VARA	5
	3. Interaction des tarifs réduits applicables aux VARA et aux services réguliers	6
Chapitre 2	INTERACTION CONCURRENTIELLE DES SERVICES RÉGULIERS ET DES VARA INTÉRIEURS	11
	Partie A. Résumé statistique	11
	Le passé	11
	L'avenir	13
	Partie B. Le mandat du Comité en vertu des articles 88 et 89 du Règlement sur les transporteurs aériens	20
Chapitre 3	CONDITIONS DE VOYAGE ET RESTRICTIONS D'EXPLOITATION	27
	1. Vols d'affrètement avec réservation anticipée (VARA), conditions de voyage	27
	2. Affrètements pour voyage tout compris (AVTC), conditions de voyage	28
	3. Services réguliers, conditions de voyage	29
	4. Restrictions d'exploitation applicables aux services intérieurs de VARA, d'AVTC et réguliers	30
	5. Problèmes d'application	32
	6. Efficacité des barrières	33
Chapitre 4	LE PROCESSUS DE FORMATION DES PRIX AU DÉTAIL DES VOLS INTÉRIEURS D'AFFRÈTEMENT	43
	1. Introduction	43
	2. Juridiction de la Commission canadienne des transports	44
	3. Efficacité des contrôles sur le prix minimum de détail	47
	4. Mise en marché des tarifs aériens d'affrètement	49
	5. Alternatives pour la réglementation du prix de détail	51

Chapitre 5 L'ÉROSION DE LA DISTINCTION ENTRE LES SERVICES À HORAIRE FIXE ET LES SERVICES NOLISÉS INTÉRIEURS REVENDABLES 53

Chapitre 6 UNE NOUVELLE CLASSE POSSIBLE DE SERVICE 57

1. Capacité/fréquence 58
2. Tarifs 59
3. Restrictions à l'achat de billets et conditions de voyage (barrières) 60
4. Restrictions au niveau de la mise en marché 62
5. Entrée sur le marché 62
6. Restrictions d'exploitation 63
7. Protection du consommateur 64
8. Résumé 64

Chapitre 1

HISTORIQUE

1. Évolution des vols d'affrètement avec réservation anticipée (VARA)

Au cours des années 1960 et au début des années 1970, les vols d'affrètement internationaux n'étaient autorisés qu'entre un seul point d'origine et un seul point de destination et les passagers transportés à bord de ces vols devaient tous être membres d'un groupe ou d'un club depuis au moins six mois avant la date de départ. Ce concept de groupe d'affinité obligeait les passagers appartenant à une même organisation à voyager ensemble à l'aller et au retour. Les règles régissant l'exploitation des vols d'affrètement pour groupe d'affinité ont d'abord été énoncées dans l'arrêté 041 de l'IATA. De nombreux gouvernements ont adopté les mêmes règles qui permettaient à l'organisation internationale des transporteurs aériens à horaire fixe de contrôler efficacement la concurrence éventuelle à l'égard des services réguliers de ses membres.

Lors de la troisième Conférence internationale sur les services d'affrètements aériens transatlantiques tenue à Ottawa en octobre 1972, des représentants du Canada (sous la direction des cadres de la Commission canadienne des transports), des États-Unis d'Amérique et de la Commission européenne de l'aviation civile se sont réunis afin d'élaborer un plan-cadre uniforme à partir duquel les pays de l'Amérique du Nord et de l'Europe pourraient faire appliquer une réglementation pertinente touchant les vols d'affrètement*. Le principal résultat de cette rencontre a été la signature d'une entente de principe qui, essentiellement, introduisait une nouvelle catégorie de vols d'affrètement appelés vols d'affrètement avec réservation anticipée (VARA). Les participants se sont également entendus pour abolir le concept des vols d'affrètement pour groupe d'affinité et pour introduire un nouveau plan-cadre d'affrètement à partir du 1er avril 1973. Les quelques vols d'affrètement pour groupe d'affinité déjà approuvés pour l'année 1973 ont cependant été exemptés de l'application de modalités de ce plan-cadre pour cette année-là.

Le Canada a établi le 29 décembre 1972 des dispositions particulières à l'égard des VARA dans son Règlement sur les transporteurs aériens**; ces dispositions réglementaires ne se limitaient pas à définir

---

* Déclaration d'Ottawa du 19 octobre 1972.

** C.R.C., c. 3, dans sa version modifiée.

un certain nombre de conditions régissant les VARA eux-mêmes, mais établissaient certaines exigences visant le dépôt de rapports sur la situation financière et sur les modalités d'exploitation. Aux termes de ces règles, les affréteurs étaient autorisés à acheter un nombre minimum de places d'un transporteur et à les revendre au détail au grand public. De plus, tous les passagers qui achetaient de l'affréteur des places faisant partie du même bloc de places devaient faire l'aller et le retour avec le même groupe.

Vers le milieu des années 1970, les exploitants de VARA transportaient une part accrue du trafic passagers transatlantique sensible aux fluctuations des prix, ce qui commença à inquiéter les transporteurs à horaire fixe. Cependant, au cours de la même période, les transporteurs à horaire fixe étaient tenus de respecter l'exigence fixée par l'IATA, soit d'offrir des prix complètement uniformes, et se voyaient donc dans l'impossibilité d'offrir des tarifs susceptibles de concurrencer les services d'affrètement.

En 1976, Air Canada et British Airways, avec l'approbation de leurs gouvernements respectifs, ont fait abstraction du contrôle exercé par l'IATA sur l'établissement des prix et ont lancé un nouveau tarif d'affrètement de point-à-point entre le Canada et le Royaume-Uni. En plus d'accroître la concurrence entre les transporteurs à horaire fixe et les affréteurs sur les routes de l'Atlantique Nord, ces nouveaux tarifs ont également créé une grande controverse au Canada, car les consommateurs se demandaient pourquoi il était moins cher d'aller de Toronto à Londres (Angleterre) que de Toronto à Vancouver.

En réponse à cette controverse, le Comité des transports aériens (CTA) a tenu une rencontre publique en septembre 1977; au début de l'année suivante, on introduisait au Canada les VARA intérieurs. Air Canada et CP Air avaient déjà lancé, en février 1977, les tarifs Noliprix Canada applicables au réseau intérieur des services réguliers et ont répondu à la nouvelle menace que représentaient les VARA intérieurs en offrant d'autres tarifs concurrentiels comme le tarif Chouette et le tarif Courier Jet, ainsi qu'en rendant les tarifs Noliprix plus accessibles.

En plus d'introduire les VARA sur le marché intérieur du Canada en 1978, le ministre des Transports a annoncé cette année-là sa Politique sur les affrètements aériens internationaux. Depuis l'introduction de cette politique, le CTA a toujours considéré qu'elle s'appliquait aussi au marché intérieur. Dans le communiqué de presse qui annonçait cette politique, on déclarait que son objectif principal était "de promouvoir le service mixte de vols d'affrètement et de vols réguliers qui répondra le mieux aux besoins de tous les groupes de voyageurs aériens." Pour atteindre cet objectif, il fallait inciter les voyageurs non discrétionnaires, ou d'affaires, à utiliser les services réguliers et ce, en établissant un système de réservation anticipée et d'autres exigences pour les détourner des vols d'affrètement, et permettre aux services réguliers et aux services

d'affrètement de se livrer la concurrence la plus libre et la plus équitable possible sur le marché du voyage de loisir*.

En juillet 1979, le CTA a tenu une autre rencontre pour examiner les modifications à apporter aux règles régissant les VARA internationaux et intérieurs. À la suite de cette rencontre, la Commission canadienne des transports a approuvé, en décembre 1979, certains changements touchant ces règles applicables aux vols d'affrètement intérieurs. Les voici:

- le délai de réservation anticipée passait de 30 à 14 jours, et était aboli pour les VARA intérieurs de nuit, c'est-à-dire les vols dont l'heure de départ se situe entre 22 h et 5 h;

- la durée minimum du séjour, qui était de 6 jours, incluait dorénavant seulement le premier dimanche après le départ;

- le transport de passagers ayant payé des tarifs VARA et des tarifs d'affrètement pour voyage tout compris (AVTC) à bord du même aéronef était autorisé;

- la période minimum d'application des tarifs passait de 12 à 6 mois;

- le nombre minimum de places qu'un voyagiste pouvait acheter à bord d'un gros aéronef passait de 40 à 20 places; et

- jusqu'à 10, 20 et 30 places à bord des aéronefs des groupes F, G et H, respectivement, pouvaient être vendues dans les 7 jours précédant le départ, alors qu'avant décembre 1979, cette pratique n'était pas autorisée.

Aux termes d'un décret du Conseil privé datant de février 1980, le gouvernement modifiait davantage, comme suit, les règles applicables aux affrètements intérieurs:

- jusqu'à un tiers des places disponibles sur des VARA intérieurs dans n'importe lequel des groupes d'aéronefs F, G ou H pouvaient être vendues sans réservation anticipée, à condition que soit payé un supplément pour réservation tardive;

---

* La ligne directrice n° 5 de cet énoncé de politique aide particulièrement à mieux comprendre la situation; elle se lit comme suit: "Les différences actuelles entre les règlements et les dispositions relatives aux rapports qui régissent l'exploitation des services d'affrètement et ceux qui s'appliquent au transport de passagers à des tarifs et à des conditions similaires à ceux des services d'affrètement par des services réguliers devraient être réduites au minimum indispensable pour atteindre les objectifs de la présente politique." Néanmoins, l'objectif n° 1 du même énoncé de politique propose le principe contraire suivant: "La concurrence des vols d'affrètement n'empêche pas les services aériens réguliers directs assurés avec une fréquence appropriée de demeurer ou de devenir commercialement rentables."

- les réservations touchant les vols aller et retour pouvaient être modifiées, à condition de payer des frais de modification et de respecter les exigences de réservation anticipée et de séjour minimum; jusque-là, aucune modification n'était autorisée, ni au vol ni à la date, après l'expiration de la période de réservation anticipée;

- les VARA intérieurs étaient autorisés à relier deux points d'origine et deux points de destination, alors qu'auparavant ils étaient limités à un seul point d'origine et à un seul point de destination;

- il était maintenant permis d'accorder aux enfants de moins de 12 ans un rabais semblable à celui offert sur des services réguliers concurrentiels;

- le transport de marchandises dans les soutes de l'appareil en utilisant la capacité excédentaire était dorénavant autorisé, et des affréteurs autres que ceux ayant acheté les places à bord de l'appareil pouvaient revendre cette capacité de transport de marchandises à des taux unitaires; et

- les transporteurs effectuant des VARA inter-régionaux étaient autorisés à vendre leurs places à des voyagistes leur appartenant partiellement ou entièrement.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du Conseil privé de février 1980, la Commission canadienne des transports a approuvé, après consultation avec le public, plusieurs changements touchant la réglementation des VARA intérieurs. Parmi ces changements, les plus importants sont les suivants:

- abolition de l'exigence faite au passager d'un VARA de payer complètement son billet avant le départ;

- suppression des listes de passagers que les transporteurs devaient déposer auprès du CTA pour chaque VARA intérieur exécuté; et

- autorisation de solliciter le public et de vendre des billets de VARA intérieurs dès la signature d'un contrat entre le transporteur et le voyagiste, à la condition que les passagers soient informés du fait que les billets qui leur sont vendus sont assujettis à l'approbation du gouvernement. Auparavant, la sollicitation du public ne pouvait commencer tant que le CTA n'avait pas attribué un numéro d'identification au contrat ou tant qu'au moins 15 jours ne s'étaient pas écoulés après l'attribution par le Comité d'un numéro d'identification conditionnel audit contrat.

Nous tracerons, dans la section qui suit, un portrait plus précis de l'évolution des conditions de voyage régissant les VARA, de 1972 à nos jours.

2. Changements apportés depuis 1972 à la réglementation sur les VARA

Comme le démontre le tableau 1, la réglementation régissant les VARA s'est bien assouplie depuis sa création en 1972. La plupart des changements sont survenus en 1978, 1979 et 1980 et certains autres se sont faits graduellement. Les modifications les plus significatives apportées aux conditions de voyage sont les suivantes:

a) Réservation anticipée

- Le délai de réservation anticipée exigé pour les affrètements internationaux a diminué quatre fois: il est passé de 90 jours à 60 jours, puis à 45 jours, à 30 jours et enfin à 21 jours. Le délai de réservation anticipée exigé pour les VARA intérieurs, lui, a diminué deux fois: il est passé de 45 jours (en juin 1978) à 30 et à 14 jours. Par ailleurs, depuis le 21 décembre 1979, aucune réservation préalable n'est nécessaire pour les VARA intérieurs de nuit (ceux dont le départ s'effectue entre 22 h et 5 h, heure locale) et, depuis février 1980, le tiers du nombre de places d'un gros aéronef utilisé pour un VARA intérieur peut être vendu sans réservation anticipée.

b) Dépôt et frais d'annulation

- L'exigence relative au dépôt a connu des changements parallèles à ceux de l'exigence relative au délai de réservation anticipée. Toutefois, depuis 1978, il faut faire le dépôt dans les 10 jours suivant la date de réservation, plutôt qu'avant l'expiration du délai de réservation anticipée. Compte tenu de cette situation, en novembre 1978 le dépôt et les frais d'annulation exigés sont passés de 25 % du prix de détail à moins de 10 % et ils n'ont pas changé depuis.

c) Paiement du billet au complet par le passager et confirmation de l'itinéraire avant le départ

- Le paiement du billet au complet et la confirmation de l'itinéraire avant le départ sont les deux seules restrictions importantes de mise en marché (tableau 1) qui n'ont été modifiées que récemment. Le délai obligatoire de paiement du billet au complet 30 jours avant le départ a été réduit à 14 jours pour les VARA intérieurs, le 21 décembre 1979, et à 21 jours pour les VARA internationaux, le 12 février 1980. Depuis le 15 février 1983, le passager n'est plus obligé de défrayer tout le coût du billet avant le départ du VARA.

- Avant février 1980, il était interdit aux passagers de changer la date ou le vol après l'expiration du délai de 30 jours de réservation anticipée. Un décret publié en février 1980 a fait qu'il est maintenant possible de changer les dates et les points de départ et de retour, après l'expiration du délai applicable de réservation anticipée, à la condition que les passagers payent des frais de changement de réservation pour chaque changement et que leur durée de séjour à partir du point d'origine excède la durée de séjour minimum applicable.

d) Choix de la date de retour

- Le 30 août 1978, une plus grande liberté pour le choix de la date de retour a été accordée, c'est-à-dire que chaque personne pouvait dorénavant choisir sa date de retour parmi toutes celles du programme d'affrètements; auparavant, le consommateur devait partir et revenir avec le même groupe. Au printemps 1979, cette politique a été assouplie davantage par l'addition de l'autorisation d'effectuer un voyage en circuit ouvert (au point de destination de l'aller) à la condition que le retour soit assuré par le même transporteur et le même affréteur.

e) Durée de séjour minimum

- La durée de séjour minimum obligatoire a été ramenée de 14 à 6 jours pour les affrètements VARA internationaux et au premier dimanche qui suit le départ pour les VARA intérieurs.

f) Réduction accordée aux enfants

- Depuis le 30 août 1978, une petite réduction est accordée aux enfants âgés de 2 à 11 ans; cependant, le prix de détail ne peut pas être inférieur au coût par place au prorata pour l'affréteur. En février 1980, un décret a autorisé l'application de la réduction dans la même mesure que celle pour les services concurrentiels réguliers.

3. Interaction des tarifs réduits applicables aux VARA et aux services réguliers

En 1978 et en 1979, seul un petit nombre de VARA étaient offerts pour desservir dix paires de villes. La plupart de ces VARA s'appliquaient à deux groupements principaux: le groupement Toronto et Montréal à destination de poins situés dans l'Ouest et le groupement Toronto et Montréal à destination de points situés dans la région Atlantique. À cette époque, les transporteurs à horaire fixe offraient des Noliprix pour un nombre limité de places et il en allait de même pour les services Chouette et Courier Jet. En mai 1980, Wardair a commencé à assurer des VARA intérieurs. Au même moment où Wardair accroissait ses services et sa capacité, soit entre 1980 et 1982, Air Canada et CP Air étendaient la portée de leurs tarifs Aérobus et Un aller/deux jours. Les tarifs des services réguliers étaient à peu près les mêmes que ceux des vols d'affrètement, mais leurs modalités d'application étaient moins restrictives. En octobre 1982, Air Canada et CP Air offraient toutes deux des tarifs d'affrètement concurrentiels. En mai 1983, on a introduit de nouveaux tarifs Économiclub qui concurrencent directement les services de VARA intérieurs offerts par Wardair et Pacific Western Airlines (PWA). Les points de service et les périodes visées par les tarifs Économiclub varient selon l'horaire de Wardair. À l'origine, les transporteurs à horaire fixe offraient ces tarifs, entre le 1er mai et le 16 décembre, à cinq paires de villes desservies par Wardair*, soit:

---

* Wardair également desservi Toronto-Halifax à partir de l'été 1983 jusqu'au 29 octobre 1983, mais aucun transporteur à horaire fixe ne lui a fait concurrence sur ce marché.

Tableau 1

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES MODIFICATIONS ET RESTRICTIONS APPORTÉES AUX AFFRÈTEMENTS (VARA) DEPUIS 1972

(VARA internationaux et intérieurs[1])

Date du changement	21 déc. 1972	21 nov. 1973	30 sept. 1974	17 mai 1977	23 août 1977	30 août 1978	18 avril 1979	21 déc. 1979	12 févr. 1980	15 févr. 1983
1. Réservation anticipée										
Nombre de jours avant le départ	90 jours	60 jours	→	45 jours*	→	30 jours	→	14 jours pour les vols intérieurs et les vols à destination des É.-U. ou du Sud; 30 jours pour tous les autres vols; aucune réservation anticipée n'est nécessaire pour les VARA intérieurs de nuit (entre 22 h et 5 h, heure locale).	14 jours pour les vols intérieurs et les vols à destination des É.-U. ou du Sud; 21 jours pour tous les autres vols; aucune réservation anticipée n'est nécessaire pour les VARA intérieurs de nuit.	→
2. Dépôt										
Pourcentage du prix de détail le cas échéant	25 %, 90 jours avant le départ.	Pas moins de 10 %, 60 jours avant le départ.	→	45 jours avant départ.	→	10 jours après la réservation, mais pas moins de 10 jours avant le départ.	→	10 jours après la réservation, mais pas moins de 14 jours avant le départ pour les vols intérieurs et les vols à destination des É.-U. ou du Sud; 30 jours pour tous les autres vols.	10 jours après la réservation, mais pas moins de 14 jours pour les vols intérieurs et les vols à destination des É.-U. ou du Sud; 21 jours pour tous les autres vols.	Dans les 10 jours suivant la réservation; le dépôt est payable immédiatement lorsque la réservation est faite moins de 10 jours avant le départ.
3. Paiement du billet au complet par le passager avant le départ	30 jours avant le départ.	→					→	14 jours avant le départ pour les vols intérieurs et les vols à destination des É.-U. ou du Sud; 30 jours pour tous les autres vols.	14 jours avant le départ pour les vols intérieurs et les vols à destination des É.-U. ou du Sud; 21 jours pour tous les autres vols.	Aucune obligation.
4. Frais d'annulation (avant le départ)	25 % du prix de détail.	10 % du prix de détail.	→							
5. Confirmation de l'itinéraire	Aucun changement après la réservation.	→							Autorisation de changer la réservation pour l'aller et le retour, au moment	

					vation anticipée, à la condition que les exigences relatives à la réservation anticipée et à la durée de séjour soient respectées.
6. Choix de la date de retour	Tout le groupe doit revenir sur le même vol.	→	Les personnes peuvent choisir n'importe quelle date de retour parmi celles qui figurent à un même contrat d'affrètement.	→	
7. Durée de séjour minimale					
a) les Antilles, les Bermudes, le Mexique ou l'Amérique Centrale	7 jours	→		→	Le premier dimanche qui suit le départ pour les vols intérieurs et les vols à destination des É.-U. ou du Sud; 6 jours pour toutes les autres destinations. →
b) les autres régions - avril-octobre - novembre-mars	14 jours sauf aux É.-U.** 10 jours.	→ Y compris les É.-U. →	7 jours aux É.-U. seulement.	7 jours dans toutes les régions (y compris le jour du départ). →	
8. Réduction accordée aux enfants					
a) de 0 à 1 an, accompagnés	Transport gratuit s'ils n'occupent pas une place.	→			
b) de 2 à 11 ans	Aucune réduction.	→	Prix au moins égal au coût de la place au prorata.	→	Réduction accordée dans la même mesure que celle accordée pour les services concurrentiels réguliers. →
9. Voyage en circuit ouvert	Interdit	→	Autorisé, si le retour est assuré par le même transporteur et le même affréteur.	→	

° En vertu d'une dispense.

°° Les VARA Canada-États-Unis étaient interdits jusqu'en septembre 1974.

[1]Note: - le premier VARA intérieur a été assuré le 24 juin 1978;

- Wardair a commencé à exploiter des VARA intérieurs le 15 mai 1980.

Calgary - Montréal
Calgary - Toronto
Edmonton - Toronto
Montréal - Vancouver
Toronto - Vancouver

Le 9 septembre 1983, les transporteurs à horaire fixe étendaient la portée des tarifs Économique par l'addition d'un service en provenance d'Ottawa et à destination de points situés dans l'Ouest (Edmonton, Calgary, Vancouver). En outre, le même jour, les deux transporteurs ont introduit les tarifs Économique entre les paires de villes Toronto-Winnipeg et Vancouver-Winnipeg afin de concurrencer les services offerts par Wardair dans ces deux marchés.

Pour que leurs tarifs continuent à faire concurrence aux tarifs d'affrètement intérieurs de Wardair offerts durant la haute saison de Noël, CP Air et Air Canada offriront, entre les 17 décembre 1983 et 3 janvier 1984, un tarif Économique Joyeux Noël applicable aux vols Toronto-Calgary, Toronto-Edmonton et Toronto-Vancouver.

Chapitre 2

INTERACTION CONCURRENTIELLE DES SERVICES RÉGULIERS ET DES VARA INTÉRIEURS

Partie A. Résumé statistique

Le passé

Dans l'introduction du présent document, nous avons tracé depuis 1978 l'apparition des VARA intérieurs et leur pénétration, à titre de concurrents des transporteurs à horaire fixe, du marché des passagers prompt à réagir aux fluctuations des prix.

Bien que 1983 ne marque que la sixième année d'existence des VARA sur le marché intérieur, les exploitants de VARA et, en particulier, les deux transporteurs nationaux, Air Canada et CP Air, se sont faits dès le début et spécialement depuis 1980 une concurrence de plus en plus farouche pour le transport des voyageurs discrétionnaires.

Au cours des six dernières années, et plus particulièrement durant les trois dernières, des événements importants sont survenus dans le domaine du transport aérien intérieur. Ces événements ont influé sur divers secteurs, dont: a) la réglementation, comme le décret du Conseil privé de février 1980, b) les nouveaux venus sur le marché, comme Wardair à titre d'exploitant de VARA intérieurs depuis mai 1980, et c) les innovations des transporteurs à horaire fixe sur le plan des tarifs réduits, comme les soldes de places et le programme Aérobus.

D'un point de vue statistique, on ne peut raisonnablement comparer les données disponibles qu'à partir de 1980, puisqu'aucun événement important ne s'est produit dans le secteur du transport aérien intérieur au cours des 3 dernières années et demie. Toutefois, cette période coïncide également avec une période de récession sévère que le Canada a traversée et qui a beaucoup nuit à l'industrie du transport aérien au Canada, ainsi qu'à toutes les autres industries au Canada.

La Commission canadienne des transports publiera ce mois-ci à l'intention du public une analyse intégrée et très exhaustive de la capacité et du trafic intérieur à tarif réduit, de la stimulation du marché et de la réorientation du trafic, c'est-à-dire l'efficacité des barrières, ainsi que de la rentabilité et du rendement du marché du transport aérien intérieur. Ce rapport s'intitulera Revue des tarifs aériens réduits: Les cinq premières années. La plus récente année examinée dans ce rapport sera 1982. Aux fins du présent document, seuls les principaux éléments de la Revue des tarifs aériens réduits seront donc énoncés, accompagnés d'une évaluation, lorsque ce sera possible, des tendances du trafic de VARA qui semblent se manifester pour 1983 et de certains commentaires sur ce que l'avenir immédiat peut nous réserver.

La Revue des tarifs aériens réduits contient les observations suivantes à l'égard du trafic et de la capacité:

- le taux de croissance du trafic passagers total annuel acheminé sur des vols réguliers intérieurs par les transporteurs nationaux, taux qui a augmenté entre 1977 à 1980, est resté le même en 1981 et a diminué en 1982;

- bien que le total du trafic passagers des vols réguliers ait diminué en 1982, le volume du trafic passagers à tarifs réduits ayant utilisé des vols réguliers intérieurs a triplé entre 1978 et 1982; en effet, ce volume s'élevait en 1982, à 37 % du total du trafic passagers des vols réguliers par rapport à un peu moins de 15 % en 1978;

- le volume du trafic des VARA intérieurs a quintuplé entre 1978 et 1982; il représentait 9 % en 1982 par rapport à 5,6 % en 1978, de tous les passagers-kilomètres payants des vols intérieurs à tarifs réduits effectués par les deux transporteurs nationaux à horaire fixe au moyen de leurs services réguliers et par des transporteurs qui exécutent des affrètements;

- en 1982, le trafic passagers à tarifs réduits représentait pour Air Canada 31 % de son trafic passagers intérieur total et 56 % pour CP Air;

- dans la plupart des cas, on trouve une plus forte proportion du trafic passagers à tarifs réduits des services réguliers intérieurs sur les marchés long-courriers plus importants, ce qui correspond au trafic passagers des VARA, puisqu'en 1982, les marchés Toronto-Vancouver et Toronto-Calgary représentaient plus de 75 % du total des VARA intérieurs;

- la plupart des passagers des VARA, environ 50 % en 1982, ont continué de voyager pendant la haute saison de l'été, soit juin, juillet et août, bien qu'on ait noté en 1982 une augmentation du trafic en basse saison;

- les transporteurs qui effectuent des vols d'affrètement ont obtenu des coefficients d'occupation de 81 % en 1982 et Wardair a porté sa part du marché des passagers de VARA intérieurs de 58 % en 1980 à 76 % en 1982; et

- le trafic des AVTC intérieurs n'a pas constitué un facteur important dans le marché, puisqu'il représente moins de 1 % du total des passagers à tarifs réduits intérieurs de tous les transporteurs qui assuraient des vols réguliers ou d'affrètement en 1978, 1980 et 1982.

Pour compléter les principales conclusions susmentionnées, vous trouverez ci-après quelques tableaux statistiques qui sont tirés, sauf pour les chiffres estimatifs de 1983 à l'égard des VARA et des AVTC, du rapport intitulé Revue des tarifs aériens réduits: Les cinq premières années . Il est important de se rappeler, lorsqu'on étudie les chiffres de ces tableaux,

que jusqu'à ce jour, la concurrence entre les vols d'affrètement intérieurs revendables, comme les VARA et les services réguliers, s'est faite presque exclusivement sur les trajets moyen-courriers et long-courriers reliant les grandes villes du Canada, par exemple Toronto-Calgary/ Edmonton/Vancouver et Toronto-Halifax, etc. (tableau 2.2). En conséquence, les villes canadiennes de grosseur moyenne comme Saskatoon et les trajets court-courriers reliant des paires de villes à forte circulation comme Montréal-Toronto n'ont pas bénéficié des retombées directes de la concurrence entre les services d'affrètement et les services réguliers. Les transporteurs à horaire fixe ont surtout offert des places à des prix réduits dans les marchés de l'affrètement non directement concurrentiels, mais à des prix par siège-mille légèrement supérieurs à ceux offerts dans les marchés concurrentiels de l'affrètement. Ainsi, les données sur les tarifs réduits des services réguliers incluent le trafic des marchés de l'affrètement directement concurrentiels ainsi que d'autre trafic ayant bénéficié de réductions légèrement inférieures à celles consenties dans les marchés concurrentiels de l'affrètement.

L'avenir

Il est très difficile, en l'absence de données chronologiques à partir desquelles on pourrait essayer de faire des projections statistiquement valables, de prédire ce que sera l'avenir immédiat, c'est-à-dire d'ici deux à trois ans, en ce qui a trait à l'importance du marché du transport aérien à tarifs réduits.

La plupart des économistes s'entendent à dire que, au mieux, l'économie canadienne montrera un faible taux de croissance au cours des deux prochaines années et, au pire, elle continuera de stagner. Donc, si l'on fait une supposition pessimiste, le total du trafic intérieur pourrait rester au niveau atteint en 1982 pour les quelques prochaines années. Pour les plus optimistes, le total du trafic intérieur pourrait atteindre, vers 1985, les niveaux de 1980 ou de 1981. De toute façon, il semble que, globalement, le taux de voyage aérien intérieur ne fera pas de montée spectaculaire au cours des quelques prochaines années.

Nonobstants ces prédictions économiques généralement prudentes, il est encore plus difficile de prédire comment les Canadiens choisiront de dépenser leur revenu disponible au cours des prochaines années. En dépit de la récession, nous avons été témoin, comme on peut le constater au tableau 2.4, d'une croissance du total des passagers-kilomètres payants à tarifs réduits, qui est ainsi passé de 4 545 710 000 en 1980 à 6 267 800 000 en 1982, soit une augmentation de plus de 38 % entre une année de croissance économique et une année de récession économique qui a vu des taux d'intérêts records. On se rappelera qu'en 1982, le trafic à tarifs réduits des services réguliers représentait 37 % du trafic total des services réguliers. Compte tenu de la baisse des taux d'intérêt depuis 1982 et de l'impression selon laquelle ces taux pourraient se maintenir pour la prochaine année, ou à peu près, et compte tenu de l'activité réduite ou modeste prévue dans les secteurs du commerce et de l'industrie au Canada, on pourrait en conclure que la proportion des voyages de loisir ou à tarif réduit par rapport au total des voyages sur les services réguliers augmentera de son niveau de 37 % en 1982 jusqu'à environ 45 % vers 1985.

Tableau 2.1

TENDANCES ANNUELLES DE LA CAPACITÉ ET DU TRAFIC DES VARA INTÉRIEURS POUR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS DE NIVEAU I[1]

1978-1983

Année	Places	% de changement	Passagers	% de changement	Coefficient d'occupation
1978	47 961	-	39 070	-	81
1979	51 757	7,9	36 658	-6,2	71
1980	101 261	118,6	79 484	116,8	79
1981	178 501	76,3	146 279	84,0	82
1982	235 523	31,9	189 602	29,6	81
1983[2]	407 910	173,2	326 328	172,1	80

[1] Les transporteurs aériens de niveau I sont Air Canada, CP Air, Eastern Provincial Airways, Nordair, Pacific Western Airlines, Quebecair et Wardair.

[2] Les données de 1983 sont fondées sur les vols approuvés et des coefficients d'occupation estimatifs. Attention: ces chiffres pourraient être supérieurs à la réalité si certains vols sont annulés et (ou) si les coefficients d'occupation étaient inférieurs aux prévisions.

Source: État statistique 41 du Comité des transports aériens pour les données des années 1978 à 1982 et vols approuvés par le CTA au 20 octobre 1983 pour les données de 1983.

Tableau 2.2

PART DU MARCHÉ DÉTENUE PAR DIFFÉRENTES CLASSES DE SERVICES SUR CERTAINS TRAJETS

1982

	Nombre de passagers et pourcentage du trafic total									
	Toronto - Calgary		Toronto - Edmonton		Toronto - Vancouver		Vancouver - Calgary		Vancouver - Edmonton	
	Pass.	%	Pass.	%	Pass.	%	Pass.	%	Pass.	%
1. VARA	49 449	7,1	14 725	2,8	93 860	11,8	4 248	0,6	358	-
2. AVTC	43	-	-	-	1 821	0,2	-	-	-	-
3. Services réguliers - tarifs réduits	319 237	45,7	220 724	42,7	393 300	49,3	223 185	32,3	156 794	33,8
4. Total des services réguliers	648 762	92,9	502 412	97,2	702 075	88,0	685 885	99,4	464 126	99,9
5. Total (1 + 2 + 4)	698 254	100,0	517 137	100,0	797 756	100,0	690 165	100,0	464 484	100,0

Source: Documents spéciaux déposés auprès du CTA et état statistique 41.

Tableau 2.3

TENDANCES ANNUELLES DE LA CAPACITÉ ET DU TRAFIC DES AVTC INTÉRIEURS POUR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS DE NIVEAU I[1]

1978-1983

Année	Places	% de changement	Passagers	% de changement	Coefficient d'occupation
1978	3 723	-	3 288	-	88
1979	9 734	161,5	8 246	150,8	85
1980	20 324	108,8	15 020	82,1	74
1981	22 891	12,6	17 556	16,9	77
1982	6 670	-70,9	4 790	-72,7	72
1983[2]	6 378	-4,4	4 784	-0,1	75

[1] Les transporteurs aériens de niveau I sont Air Canada, CP Air, Eastern Provincial Airways, Nordair, Pacific Western Airlines, Quebecair et Wardair.

[2] Les données de 1983 sont fondées sur les vols approuvés et des coefficients d'occupation estimatifs. Attention: ces chiffres pourraient être supérieurs à la réalité si certains vols étaient annulés et (ou) si les coefficients d'occupation étaient inférieurs aux prévisions.

Source: État statistique 41 du Comité des transports aériens pour les données des années 1978 à 1982 et vols approuvés par le CTA au 20 octobre 1983 pour les données de 1983.

Tableau 2.4

PASSAGERS-KILOMÈTRES PAYANTS PAR MOIS ET PAR TYPE DE TARIFS AÉRIENS RÉDUITS

1978, 1980, 1982

(milliers de PKP)

	1978				1980				1982			
Mois	Transporteurs nationaux à horaire fixe	Affrètements VARA	Affrètements AVTC	Tous les types de tarifs réduits	Transporteurs nationaux à horaire fixe	Affrètements VARA	Affrètements AVTC	Tous les types de tarifs réduits	Transporteurs nationaux à horaire fixe	Affrètements VARA	Affrètements AVTC	Tous les types de tarifs réduits
Janvier	72 394	-	-	72 394	248 865	4 900	931	254 696	388 314	26 757	-	415 071
Février	30 033	-	-	30 033	268 334	-	1 982	270 316	345 488	6 256	221	351 965
Mars	68 167	-	-	68 167	214 414	-	1 312	215 726	402 222	6 848	3 971	413 041
Avril	72 505	-	-	72 505	282 820	-	216	283 036	446 676	6 587	2 139	455 402
Mai	124 705	-	-	124 705	440 581	7 886	92	448 559	509 475	22 344	374	532 193
Juin	224 452	8 452	1 276	234 180	368 485	25 790	1 403	395 678	613 470	78 806	223	692 499
Juillet	397 231	41 425	2 853	441 509	529 919	54 942	2 124	586 985	842 343	78 362	1 412	922 117
Août	323 063	37 964	2 227	363 254	528 703	69 238	3 050	600 991	863 721	115 135	1 232	980 088
Septembre	190 975	7 529	1 851	200 355	355 773	24 207	2 398	382 378	532 150	80 851	-	613 001
Octobre	142 089	2 527	-	144 616	419 599	7 136	361	427 096	279 012	53 852	93	332 957
Novembre	77 783	-	-	77 783	312 026	3 603	192	315 821	229 269	12 456	-	241 725
Décembre	191 498	15 199	68	206 765	316 764	37 884	9 780	364 428	244 389	73 352	-	317 741
	1 914 895	113 096	8 275	2 036 266 (100 %)	4 286 283	235 586	23 841	4 545 710 (100 %)	5 696 529	561 606	9 665	6 267 800 (100 %)

Source: Documents spéciaux déposés auprès du CTA et état statistique 41.

Tableau 2.5

COMPARAISON DES PASSAGERS-KILOMÈTRES PAYANTS PAR TYPE DE TARIF RÉDUIT POUR LE SERVICE INTÉRIEUR: 1978, 1980, 1982

(milliers de passagers-kilomètres payants)

	1978		1980		% de changement 1980-1978	1982		% de changement 1982-1980
	PKP	% du total	PKP	% du total		PKP	% du total	
Services réguliers								
Air Canada	1 389 293	68,2	2 447 312	53,8	76,2	3 492 378	55,7	42,7
CP Air	525 602	25,8	1 838 971	40,5	249,9	2 204 131	35,2	19,9
Total partiel	1 914 895	94,0	4 286 283	94,3	123,8	5 696 529	90,9	32,9
Services d'affrètement								
VARA	113 096	5,6	235 586	5,2	108,3	561 606	9,0	138,4
AVTC	8 275	0,4	23 841	0,5	188,1	9 665	0,1	-59,5
Total partiel	121 371	6,0	259 427	5,7	113,1	571 271	9,1	120,2
Total	2 036 266	100,0	4 545 710	100,0	123,2	6 267 800	100,0	37,9

Source: Documents spéciaux déposés auprès du CTA et état statistique 41.

Table 2.6

CAPACITÉ ET UTILISATION: JUIN-AOÛT 1982,
VOLS RÉGULIERS ET AFFRÊTÉS
TORONTO - VANCOUVER[1]

	Juin	Juillet	Août	Total
Services réguliers				
Total des places disponibles	92 431	95 961	97 650	286 042
Total des passagers transportés	65 719	72 535	78 714	216 968
Total du coefficient d'occupation en %	71,1	75,6	80,6	75,9
Places à tarif réduit	61 962	72 875	76 184	211 021
Passagers transportés à tarif réduit	40 596	48 844	53 777	143 217
[2] Coefficient d'occupation pour les tarifs réduits en %	65,5	67,0	70,6	67,9
VARA				
Total des places disponibles	13 935	12 120	17 153	43 208
Total des passagers transportés	12 588	11 695	16 355	40 638
Total du coefficient d'occupation en %	90,3	96,5	95,3	94,1
Portion à tarif réduit				
Total des places disponibles à tarif réduit	75 897	84 995	93 337	254 229
Total des passagers transportés à tarif réduit	53 184	60 539	70 132	183 855
Places VARA/total des places disponibles à tarif réduit	18,4 %	14,3 %	18,3 %	17,0 %
Passagers VARA/total des passagers transportés à tarif réduit	23,7 %	19,3 %	23,3 %	22,1 %

[1] De tous les passagers VARA transportés en 1982, 49,5 % d'entre eux ont parcouru le trajet Toronto-Vancouver.

[2] Le coefficient d'occupation pour les tarifs réduits est fondé sur la définition donnée par le transporteur de sa capacité de la classe B; il est à noter qu'après expiration du délai de réservation anticipée, les places à tarif réduit invendues sont reportées à l'inventaire des palces à plein tarif.

Source: Documents spéciaux déposés auprès du CTA et état statistique 41.

Cette perspective de croissance de la proportion des passagers à tarifs réduits par rapport au nombre total de passagers a pour hypothèse que le nombre de passagers sur demande restera à son niveau absolu actuel ou ne croîtra que graduellement. En plus de prévoir cette croissance, on s'attend à ce que tout comme cette année, un grand nombre de places soient encore offertes dans le marché intérieur et ainsi, à ce que les transporteurs aériens continuent de faire des efforts pour remplir leurs places en offrant des tarifs conçus pour encourager les voyages discrétionnaires. Cette dernière attente ne se réalisera que si la réglementation à venir ne modifie pas trop radicalement le statu quo, c'est-à-dire qu'elle ne change pas trop le nombre de transporteurs aériens offrant des places à tarifs réduits et le degré de leur offre ainsi que les initiatives tarifaires visant à stimuler la demande. Il est évident que les résultats de l'audience relative à la réglementation des VARA et des AVTC intérieurs ainsi que les décisions qui seront prises à l'égard de requêtes visant l'obtention de permis pourraient changer le statu quo.

Partie B. Le mandat du Comité en vertu des articles 88 et 89 du Règlement sur les transporteurs aériens

L'article 89 du Règlement sur les transporteurs aériens se lit comme suit:

> "89. (1) Le Comité peut autoriser, sur demande, tout transporteur aérien canadien détenant un permis valide de classe 4 et utilisant des aéronefs des groupes autorisés en vertu de ce permis, à exécuter des vols d'ABC inter-régionaux (intérieurs).
>
> (2) Dans l'étude de la demande présentée en vertu du paragraphe (1) par un transporteur aérien canadien en vue d'exécuter un ABC inter-régional (intérieur), le Comité doit considérer toutes les questions pertinentes, notamment, l'incidence de l'exécution de l'ABC inter-régional (intérieur) projeté sur les services aériens commerciaux des classes 1 et 2 à destination ou à proximité des points désignés pour l'ABC inter-régional (intérieur) projeté."*

On trouve, à l'alinéa 88(1)a) du Règlement une disposition semblable à celle du paragraphe 89(2), mais touchant les VARA régionaux (intérieurs).

Le CTA évalue l'incidence que les requêtes visant des VARA intérieurs et des VARA/AVTC (Canada) pourraient avoir sur les services à taux unitaires au moment où un transporteur aérien les dépose; pour ce faire, il se fonde sur des renseignements et des statistiques internes dont il dispose déjà. Cependant, le CTA a récemment décidé que d'ici la tenue d'une audience publique sur les affrètements intérieurs revendables, il évaluerait d'une manière plus précise l'incidence potentielle des grands programmes de VARA ou de VARA/AVTC intérieurs sur les services à taux unitaires; à cette fin, il a informé les intéressés, dans une récente lettre, du fait que toute partie intéressée aura accès aux parties non confidentielles des requêtes de ce genre dès leur dépôt.

On pourrait également songer à modifier d'autres modalités qui servent à évaluer l'incidence de l'exécution de VARA intérieurs ou de

---

* N.d.t.: ABC = VARA, vol d'affrètement avec réservation anticipée.

VARA/AVTC proposés sur les services aériens commerciaux des classes 1 et 2 à destination ou à proximité des points désignés pour les VARA ou les VARA/AVTC projetés.

Nous vous proposons, dans le présent document, certaines nouvelles approches pour que le public puisse les commenter; il est certain que les parties intéressées pourront proposer d'autres approches lors de l'audience publique.

La première approche que l'on propose serait la suivante:

1. Continuer la méthode actuelle selon laquelle le CTA évalue les requêtes visant des VARA intérieurs et des VARA/AVTC (Canada) et leur incidence éventuelle sur les services à taux unitaires et ce, en se fondant sur des renseignements et des statistiques dont il dispose déjà, y compris des commentaires non sollicités que peuvent déposer les transporteurs à taux unitaires touchés.

Avantages

i. Cette méthode permettrait aux transporteurs qui se proposent d'exécuter des affrètements intérieurs de poursuivre leurs activités comme à l'habitude, c'est-à-dire, de déposer des programmes lorsqu'ils choisissent de le faire.

ii. Si la méthode actuelle était encore appliquée, la charge de travail du CTA n'augmenterait pas.

Inconvénients

i. La présente approche ne permet pas au CTA de procéder à une évaluation empirique et exhaustive de l'incidence potentielle d'une requête visant un VARA intérieur ou un VARA/AVTC (Canada) parce qu'il ne connaît pas le nombre total de places réservées à l'affrètement et le nombre total des places à taux unitaires faisant concurrence aux affrètements pour chaque paire de villes lorsqu'il évalue la requête d'un affréteur sans la comparer aux projets des autres affréteurs et aux projets des transporteurs à taux unitaires.

ii. Il peut arriver que les transporteurs à taux unitaires touchés ne commentent pas l'incidence éventuelle des VARA intérieurs et des VARA/AVTC (Canada) proposés sur leurs services aériens des classes 1 ou 2.

Vous trouverez ci-dessous quatre autres projets d'approche fondés sur la supposition voulant que l'on adopte des règles exigeant que tous les programmes, ou une grande partie des programmes, par exemple 80 %, visant des VARA intérieurs ou des VARA/AVTC (Canada) soient déposés à une date précise avant la date d'entrée en vigueur de chaque programme*.

---

* Par exemple, le 1er novembre serait la date limite de dépôt pour les programmes d'affrètement devant être en vigueur entre le 1er mai et le 31 octobre de l'année suivante, et le 1er mai pour les programmes d'affrètement devant être en vigueur entre le 1er novembre de la même année et le 30 avril de l'année suivante.

Pour donner plus de valeur à cette nouvelle exigence et pour respecter les principes de justice naturelle, les transporteurs des classes 1 et 2 touchés par le projet seraient également tenus de déposer, peu après les délais fixés à l'égard des requêtes visant des affrètements, le nombre de places concurrençant les affrètements qu'ils projettent d'offrir sur les trajets que les requérantes se proposent de desservir dans le cadre des VARA intérieurs ou des VARA/AVTC (Canada) projetés.

Voici donc, eu égard aux nouvelles exigences éventuelles de dépôt, les avantages et les inconvénients perçus de quatre approches possibles:

2. Continuer la méthode actuelle selon laquelle le CTA évalue les requêtes visant des VARA intérieurs et des VARA/AVTC (Canada) et leur incidence éventuelle sur les services à taux unitaires en se fondant sur des renseignements et des statistiques dont il dispose déjà, y compris des commentaires non sollicités que peuvent déposer les transporteurs à taux unitaires touchés.

Avantages

i. Cette méthode permettrait au CTA de continuer à évaluer, comme il le fait actuellement, tous les projets de programmes d'affrètement, ou la plupart d'entre eux, de chaque transporteur en même temps et bien à l'avance des périodes d'exploitation prévues dans ces programmes.

ii. Le fait de ne pas exiger le dépôt de tous les projets de VARA intérieurs ou de VARA/AVTC (Canada) à une date précise et d'autoriser un certain degré de réservations tardives accorderaient aux affréteurs éventuels une certaine liberté pour s'ajuster aux conditions du marché à mesure que celles-ci se préciseront.

iii. Cette approche n'augmenterait pas la charge de travail globale du CTA.

Inconvénients

i. Il se pourrait que les transporteurs à taux unitaires touchés ne commentent pas l'incidence éventuelle des VARA intérieurs et des VARA/AVTC (Canada) proposés sur leurs services des classes 1 ou 2.

ii. Le CTA ne disposerait pas de sa propre évaluation détaillée de l'incidence potentielle des programmes d'affrètement proposés sur les services à taux unitaires.

iii. La possibilité qu'ont les transporteurs d'établir des programmes d'affrètement peu de temps avant la saison d'exploitation, donc de concevoir des programmes mieux adaptés à la demande, disparaîtrait.

iv. Le fait d'exiger que tous les programmes d'affrètement ou la plupart de ceux-ci soient déposés plusieurs mois à l'avance pourrait pousser les transporteurs à utiliser des mesures préventives, comme demander un plus grand nombre de vols qu'ils ne l'auraient fait normalement en raison de

l'incertitude qui existe au sujet de la demande à venir et de l'issue de la requête*.

v. Il deviendrait financièrement plus risqué pour les voyagistes indépendants de se lancer dans des programmes d'affrètement s'il leur fallait passer des contrats avec les transporteurs plus tôt qu'ils ne le souhaiteraient.

vi. Même si la charge de travail globale du CTA n'augmente pas, il y aura tout de même un surplus de travail à certaines périodes en raison de l'établissement de dates de dépôt uniformes pour les VARA intérieurs et pour les VARA/AVTC (Canada).

vii. Cette approche nécessiterait la modification du Règlement sur les transporteurs aériens et des modalités administratives du CTA.

3. Les requêtes visant des affrètements seraient signifiées aux transporteurs à taux unitaires visés et le CTA tiendrait compte des interventions et des répliques des transporteurs.

Avantages

i. Cette méthode permettrait au CTA d'évaluer plus exhaustivement tous les programmes d'affrètement projetés, ou la plupart d'entre eux, de tous les transporteurs au même moment, et de disposer des commentaires des transporteurs à taux unitaires touchés.

ii. Le fait de ne pas exiger le dépôt de tous les projets de VARA intérieurs à une date précise et d'autoriser un certain degré de réservations tardives accorderaient aux affréteurs éventuels de VARA intérieurs une certaine liberté pour s'ajuster aux conditions du marché à mesure que celles-ci se préciseront.

iii. Cette approche augmenterait marginalement la charge de travail actuelle du CTA en lui imposant certaines démarches administratives pour s'assurer que les requêtes sont signifiées aux transporteurs touchés de la manière voulue et dans les délais prescrits.

Inconvénients

Les inconvénients de cette approche seraient semblables à ceux associés à la méthode n° 2. Toutefois, cette méthode-ci, en raison de l'obligation de respecter certains délais raisonnables pour le dépôt d'interventions et de répliques, retarderait probablement l'agrément ou le rejet des programmes de VARA intérieurs ou de VARA/AVTC (Canada) d'environ un mois après la date de dépôt initiale auprès du CTA. De plus, ce processus augmenterait quelque peu la charge de travail du CTA.

---

* Cette mesure préventive, si les transporteurs l'utilisaient, pourrait leur faire plus de mal que de bien s'ils proposaient beaucoup trop de vols, et si le CTA se préoccupait davantage du bien-être des services à taux unitaires.

4. Les requêtes visant des affrètements seraient signifiées aux transporteurs à taux unitaires touchés et les interventions et les répliques des transporteurs seraient complétés par des prédictions socio-économiques de base établies par le CTA.

Les avantages et les inconvénients de cette méthode seraient très semblables à ceux résultant de la méthode précédente. La principale différence par rapport à la méthode n° 3 est que le CTA effectuerait une étude socio-économique ou une évaluation des conditions existantes pour compléter les renseignements fournis par les transporteurs proposant des affrètements et par les transporteurs à taux unitaires.

Cette approche permettrait au CTA de savoir à l'avance si la demande générale, et non pas la demande spécifique par paire de villes, pour le voyage aérien de loisir sera supérieure, semblable ou inférieure à la demande qui existait pour la même période précédente. Il est prévu que le CTA utiliserait plusieurs indices macro-économiques pour élaborer ces perspectives, dont les taux d'intérêt, les statistiques sur le chômage, les données relatives au revenu disponible, les taux d'accumulation des épargnes personnelles, et des prévisions générales d'activité économique par région.

Cette approche donnerait donc au CTA une autre source de renseignements, en plus des données fournies par les transporteurs, pour décider s'il devrait approuver les diverses requêtes visant des VARA intérieurs ou des VARA/AVTC (Canada). Toutefois, cette dernière approche augmenterait la charge de travail du CTA.

5. Les requêtes visant des affrètements seraient signifiées aux transporteurs à taux unitaires visés et le CTA ferait une évaluation détaillée de chaque programme d'affrètement projeté à partir des interventions, des répliques et d'autres renseignements afin de déterminer l'incidence potentielle des programmes d'affrèment proposés sur les services aériens commerciaux des classes 1 et 2 touchés.

Cette approche fournirait au CTA beaucoup de données quantitatives par paire de villes et lui donnerait des réponses, plusieurs mois avant la période visée, à des questions comme les suivantes:

- le nombre total de places des services réguliers et des services d'affrètement?

- le nombre de places disponibles sur les services réguliers pour les voyages de loisir?

- la demande totale pour les voyages de loisir?

- la part de la demande pour les voyages de loisir qu'obtiendront les services réguliers et les services d'affrètement?

- le prix de détail des places d'affrètement et les tarifs très réduits des services réguliers?

- la viabilité des vols d'affrètement proposés et des services réguliers projetés?

- l'incidence potentielle des programmes de VARA intérieurs proposés sur les services des classes 1 et 2 touchés, c'est-à-dire, cette incidence est-elle nulle, minime, modérée ou importante?

Même s'il est théoriquement possible d'essayer de répondre à ce genre de questions, il faut réaliser que les réponses obtenues seraient au mieux imprécises, en raison des grandes difficultés que comporte la prédiction d'événements dans un cadre micro-économique comme celui des voyages aériens de loisir au niveau de certaines paires de villes. Un travail d'évaluation de cette importance imposerait en outre au CTA un lourd fardeau et pourrait prendre, compte tenu des ressources actuellement disponibles, plusieurs semaines après le dépôt des interventions et des répliques des transporteurs, ce qui, en conséquence, retarderait la décision du CTA sur les requêtes visant des VARA intérieurs ou des VARA/AVTC (Canada).

Nonobstant ce qui précède, le CTA doit faire face à d'importants problèmes pratiques et de relation publique lorsqu'il traite les requêtes visant des VARA intérieurs ou des VARA/VATC (Canada) comme il le fait actuellement ou selon n'importe laquelle des approches proposés ci-dessus. Nous songeons ici à la disposition réglementaire qui permet à un transporteur de vendre sa capacité à un voyagiste et à ce voyagiste d'annoncer et de vendre des billets, sous réserve de l'approbation du CTA, avant même que le programme d'affrètement n'ait été déposé par le transporteur auprès du CTA. La commercialisation des affrètements revendables est donc devenue semblable, en l'absence de contrôle réglementaire, à celle des tarifs très réduits des services réguliers. Ce récent changement au règlement a été apporté par le CTA dans le but de satisfaire, du moins en partie, à l'esprit de la Politique sur les affrètements aériens internationaux de 1978, laquelle cherchait à ce que la commercialisation des tarifs réduits des services réguliers et des tarifs d'affrètement se fasse sur une base équitable. Par conséquent, même si on peut songer à mettre en vigueur diverses méthodes pour évaluer les requêtes visant des VARA intérieurs et des VARA/AVTC (Canada) quant à leur incidence potentielle sur les services à taux unitaires, la décision ultérieure du CTA de ne pas accorder de numéro d'identification à ces requêtes entraînerait possiblement et même probablement des réactions négatives de la part du public en raison du fait que les places des vols proposés auraient déjà été vendues.

Donc, plutôt que d'adopter un genre de système d'opposition fondé sur l'une des approches susmentionnées, approche dont la portée serait ultimement annulée pour les raisons susmentionnées, on pourrait mettre en place un système de contrôle préétabli pour évaluer les requêtes visant des VARA et des VARA/AVTC ainsi que le nombre de places que les transporteurs à horaire fixe se proposent d'offrir pour les voyages de loisir. Par exemple, en se fondant sur des données historiques sur le trafic passagers, on pourrait calculer pour chaque saison le nombre estimatif de places qui seront requises entre chaque paire de villes pour satisfaire la demande prévue en voyages de loisir; puis, on pourrait élaborer un système pour répartir ces places entre les affréteurs et les transporteurs à horaire fixe. La part réservée aux affrètements pourrait alors être répartie entre les participants éventuels de chaque marché, selon la règle du premier arrivé premier servi ou encore, selon la part détenue traditionnellement par chaque transporteur. En outre, les requêtes visant des affrètements

déposées par les transporteurs qui n'ont pas réussi à maintenir un coefficient d'occupation élevé au cours de la saison précédente pourraient être rejetées.

Que le CTA adopte un genre de système d'opposition selon lequel les exploitants de VARA seraient tenus de démontrer le besoin à l'égard de leur projet et les transporteurs à taux unitaires, le tort que les VARA proposés pourraient leur causer, ou qu'il adopte un système de contrôle préétabli, il semble que ces deux solutions seraient excessivement difficiles à mettre en vigueur de manière à permettre aux services réguliers de se faire une concurrence de la façon la plus libre et la plus juste possible sur le marché des voyages de loisir et ce, tout en assurant le maintien d'un nombre acceptable de services réguliers à longueur d'année.

Il semblerait qu'en ce qui concerne la structure du transport aérien au Canada, c'est-à-dire la coexistence des services à taux unitaires et des affrètements revendables, l'ingérence arbitraire la plus limitée que le CTA pourrait se permettre dans la capacité offerte pour les voyages de loisir serait de redéfinir les conditions de voyage (barrières) régissant les affrètements revendables et la capacité des services réguliers faisant concurrence aux services d'affrètement. Cette approche viserait à réserver, pour les services réguliers, la plus grande partie possible de la demande en voyage non discrétionnaire. On pourrait alors supposer que le niveau des services réguliers tendrait à correspondre aux besoins de la demande non discrétionnaire.

Chapitre 3

CONDITIONS DE VOYAGE ET RESTRICTIONS D'EXPLOITATION

1. Vols d'affrètement avec réservation anticipée (VARA), conditions de voyage

Réservation anticipée

Les passagers qui ont l'intention de faire un VARA intérieur doivent réserver leur place 14 jours avant la date du départ. Cependant, jusqu'au tiers des places d'un aéronef du groupe F, G ou H (c'est-à-dire un DC-9, un B727 ou un L1011 respectivement) qui sert aux VARA intérieurs peut être vendu jusqu'au jour du départ, moyennant des frais de réservation tardive d'un montant au moins égal à celui précisé dans le tarif des VARA du transporteur aérien. En pratique, les frais de réservation tardive ont déjà été fixés à aussi peu que 1 $, mais l'affréteur est libre d'exiger des frais supérieurs à ce montant. Aucune réservation prélable n'est nécessaire pour les VARA de nuit, soit ceux dont le départ s'effectue entre 22 h et 5 h, heure locale.

Les passagers doivent réserver leur place pour le VARA intérieur de retour en même temps que celle pour l'aller. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de préciser une date de retour si les frais de changement de réservation mentionnés dans le tarif des VARA du transporteur, soit 20 $, sont payés au moment de la remise du billet auquel est joint le coupon qui précise que la date de retour est indéterminée.

Durée de séjour

Les passagers qui font un VARA intérieur ne peuvent pas revenir avant le premier dimanche qui suit le départ. Les exigences de durée de séjour minimum s'appliquent également aux passagers avec réservation tardive ou à ceux qui font un VARA (intérieur) de nuit.

Changement de réservations

Si un passager choisit de modifier une réservation confirmée après l'expiration du délai de réservation anticipée applicable ou après le départ de son vol lorsqu'aucune réservation anticipée n'est exigée, il doit payer les frais de changement de réservation mentionnés dans le tarif des VARA du transporteur. Ces changements sont autorisés uniquement dans les cas où sont respectées, si elles s'appliquent, les exigences relatives à la réservation anticipée et à la durée de séjour minimum. Les exploitants canadiens d'affrètements ont fixé à 20 $ les frais minimums de changement de réservation, mais l'affréteur est libre d'exiger des frais supérieurs à ce montant.

Voyage en circuit ouvert

Le voyage en circuit ouvert est autorisé à la condition que l'aller et le retour soient assurés par le même transporteur aérien, en vertu d'un contrat conclu avec un seul affréteur (par exemple: Toronto-Vancouver par air, Vancouver-Calgary par un mode de transport de surface et le retour à Toronto par air) et que le plus court tronçon aérien représente au moins la moitié de la distance du plus long.

Paiement

L'affréteur ou ses agents de vente doivent, dans les 10 jours qui suivent la réservation, obtenir de l'acheteur d'un VARA intérieur un dépôt d'au moins 10 % du prix applicable par place. Lorsqu'une réservation est faite 10 jours ou moins avant le délai de réservation anticipée de 14 jours, ce dépôt est payable immédiatement. Dans le cas des VARA de nuit et des réservations tardives, ce dépôt est aussi payable immédiatement si la réservation est faite moins de 10 jours avant le départ du VARA intérieur.

Annulation/remboursement

Ce dépôt d'au moins 10 % du prix applicable par place n'est remboursable qu'en partie, sauf si le VARA intérieur est annulé.

2. Affrètements pour voyage tout compris (AVTC), conditions de voyage

Réservation anticipée

Les AVTC peuvent être vendus jusqu'au moment du départ. Chaque participant doit faire une réservation ferme pour son retour au moment où il réserve sa place pour le vol d'aller.

Durée de séjour

Le vol de retour d'un affrètement pour voyage tout compris ne doit pas avoir lieu avant la 72^{e} heure qui suit l'heure de départ du vol d'aller prévue à l'horaire.

Changement de réservation

Aucun changement de réservation n'est autorisé pour l'aller ou le retour d'un AVTC après le départ de celui-ci.

Voyage en circuit ouvert

Les voyages en circuit ouvert sont autorisés (par exemple: Toronto-Vancouver par air, Vancouver-Calgary par mode de transport de surface et le retour à Toronto par air).

Paiement

Le voyage tout compris doit être entièrement payé avant le départ.

Annulation/remboursement

Aucune règle relative aux annulations ou aux remboursements ne figure dans le Règlement sur les transporteurs aériens. En fait, le montant des frais d'annulation imposés par les organisateurs de voyage dépend du nombre de jours écoulés entre le moment où l'organisateur de voyage est avisé et le départ prévu.

3. Services réguliers, conditions de voyage*

Réservation anticipée

La réservation pour toutes les parties du voyage doit être confirmée avant la remise du billet, laquelle a lieu au moins 14 jours avant le départ. Cependant, un passager peut ne pas réserver de place pour le vol de retour, à la condition qu'il paye des frais supplémentaires de 30 $ au moment de la remise du billet, auquel cas il peut faire n'importe quand sa réservation pour le retour.

Durée de séjour

Le passager ne peut pas revenir avant le premier dimanche qui suit la date de son départ. Les transporteurs nationaux autorisent un séjour d'une durée maximum de six mois dans le cadre de leur programme Noliprix et Éconoclub.

Changement de réservation

À la demande du passager, une réservation déjà confirmée peut être modifiée après la remise du billet, si la nouvelle réservation respecte les exigences susmentionnées et si le passager paie les frais de 30 $.

Voyage en circuit ouvert

Le voyage en circuit ouvert est autorisé, mais le passager doit généralement payer le tarif aller retour applicable au plus long des deux tronçons.

Paiement

Les billets doivent être payés au plus 14 jours après la confirmation des réservations et au moins 14 jours avant le départ.

---

* Telles qu'elles figurent dans la décision n° 6869 du CTA, laquelle donne les conditions minimums relatives aux réductions de plus de 25 % des tarifs publics sans restriction les plus bas qui s'appliquent aux services intérieurs réguliers. Toute dérogation à ces conditions peut être agréée si requête en est déposée auprès du Comité. Certaines conditions qui s'appliquent à des tarifs déterminés (c'est-à-dire aux tarifs Noliprix d'Air Canada et Éconoclub de CP Air) et qui font concurrence aux prix et aux conditions des VARA sur les tronçons importants du marché, sont également décrites dans cette section.

Annulation/remboursement

Le transporteur aérien peut rembourser un billet, moins des frais de 30 $, si le passager annule une réservation confirmée avant le départ. Si une partie du billet a été utilisée, le remboursement sera égal à la différence, s'il y en a, entre le tarif payé par le passager, moins 30 $, et celui d'un aller simple en classe économique correspondant au vol utilisé.

4. Restrictions d'exploitation applicables aux services intérieurs de VARA, d'AVTC et réguliers

Exigences applicables

Tout transporteur aérien qui veut assurer un VARA d'aller doit, avant d'exécuter le contrat pour ce VARA, en aviser par écrit le CTA (mais pas plus d'un an à l'avance). Aucun transporteur aérien ne peut exploiter de VARA intérieurs ou une série d'affrètements VARA intérieurs en circuit sans avoir d'abord obtenu du CTA un ou plusieurs numéros d'identification, selon le cas.

Aucun transporteur aérien ne peut assurer d'AVTC sans l'autorisation préalable du CTA. Le transporteur aérien doit présenter chaque requête par écrit et la déposer auprès du CTA au moins 45 jours et au plus un an avant la date de l'activité proposée. Chaque requête doit comprendre les modalités du voyage proposé (c'est-à-dire: les dates et heures de l'affrètement proposé, les points d'origine et de destination, la route, le type et la configuration de l'aéronef, le nom de l'organisateur de voyage qui affrète l'aéronef, le calcul des prix de l'affrètement et du voyage tout compris).

Le requérant doit aussi fournir au CTA une copie valide du contrat conclu entre l'affréteur/organisateur de voyage et le transporteur aérien. Il doit en outre remettre au CTA une déclaration de l'affréteur/organisateur de voyage qui contient certains renseignements (c'est-à-dire: un résumé de l'expérience de l'affréteur/organisateur de voyage dans le domaine du transport et une preuve de sa solvabilité).

On peut prétendre que tout cela crée un fardeau administratif indû pour les exploitants d'affrètements puisque les transporteurs qui offrent des services réguliers n'ont pas à respecter de telles exigences. Cependant, des renseignements sur les affrètements proposés sont nécessaires à l'évaluation (exigée au paragraphe 18(3), à l'alinéa 88(1)a) et au paragraphe 89(2) du Règlement sur les transporteurs aériens) de l'effet négatif possible des programmes d'affrètements intérieurs sur les services aériens commerciaux des classes 1 et 2. En outre, le dépôt des contrats d'affrètement permet de vérifier la bonne foi de l'affréteur/organisateur de voyage et, par conséquent, de protéger le consommateur.

Capacité

Comme pour les services à taux unitaires, les titulaires de permis de la classe 4 doivent utiliser des aéronefs qui font partie du groupe mentionné dans leur permis. Par ailleurs, certains exploitants de services

réguliers sont limités quant au nombre de vols qu'ils peuvent offrir entre des points déterminés de leur permis. Les transporteurs qui se proposent d'exploiter des VARA ou des AVTC intérieurs sont libres de déposer une requête en autorisation d'effectuer autant de vols qu'ils le souhaitent.

Embarquements et débarquements multiples

Les VARA intérieurs ne peuvent pas être assurés entre plus de deux points d'origine et deux points de destination, alors qu'aucun aéronef utilisé pour un AVTC intérieur ne peut desservir plus de trois points d'origine et trois points de destination. Toutefois, un AVTC peut être assuré à n'importe quel nombre de points de destination, si les participants visitent chaque point. Les exploitants de services réguliers peuvent exercer leurs activités entre n'importe quel nombre de points, en autant que ceux-ci figurent à leur permis.

Les dispositions applicables aux VARA et AVTC sont quelque peu artificielles puisque l'exploitant d'affrètements ne jugerait pas avantageux de desservir plus de deux points d'origine et deux points de destination en raison des coûts plus élevés (c'est-à-dire: le coût du carburant supplémentaire utilisé, les frais d'atterrissage, de terminus, d'entretien, etc.) et du fait que les passagers sont moins attirés par ce type de voyage, sans compter la possibilité d'établir et de mettre en marché des programmes de voyage entre les points intermédiaires des vols à arrêts multiples.

Regroupement/annulation

Un transporteur aérien doit aviser le CTA de l'annulation d'un VARA intérieur approuvé.

Pour regrouper un VARA intérieur annulé et un autre VARA intérieur, le transporteur aérien doit obtenir l'approbation du CTA si ledit regroupement a lieu dans les 15 jours qui précèdent le départ proposé du nouveau VARA intérieur. Afin d'approuver une requête en regroupement de VARA intérieurs, le CTA doit être convaincu que les VARA visés par le regroupement ne seraient pas rentables dans leur forme déjà approuvée et que le regroupement serait dans l'intérêt public. En outre, aucune requête en regroupement ne peut être approuvée par le CTA à moins, entre autres, que le nouveau VARA intérieur ne compte au plus deux points d'origine et deux points de destination, et que les allers du vol annulé et du nouveau vol ne soient prévus pour le même jour (la même condition s'applique aux vols de retour). Finalement, aucune requête en regroupement de VARA intérieurs consécutifs ne sera approuvée pour des séries regroupées qui se prolongent au-delà de 13 semaines après la date du premier des vols visés.

Le Règlement sur les transporteurs aériens ne comporte aucune disposition sur le regroupement des AVTC. Cependant, toute requête en modification d'un AVTC approuvé doit être déposée auprès du CTA au moins 15 jours avant la date proposée d'entrée en vigueur de ladite modification.

Pour les services réguliers, les modifications aux horaires doivent être déposées auprès du CTA au moins 10 jours avant leur date d'entrée en

vigueur; le CTA peut, dans des circonstances particulières, accorder une permission spéciale en vue de modifier lesdits services, sur avis très court.

Transport des marchandises

Il n'existe aucune restriction en cette matière pour les exploitants de services réguliers. Quant aux exploitants de services d'affrètement, les marchandises ne peuvent être transportées dans la soute de l'aéronef qu'entre les points où les passagers embarquent ou débarquent. Une telle restriction empêche la réorientation indue du trafic de marchandises des services réguliers, tout en permettant aux exploitants d'affrètements d'augmenter leur efficacité et d'utiliser autrement la capacité disponible.

5. Problèmes d'application

Vente des allers simples pour les VARA

Le paragraphe 58(2) du Règlement sur les transporteurs aériens précise que "[...] tout contrat doit stipuler que chaque passager désirant s'inscrire pour un vol ABC doit faire sa réservation pour le vol retour en même temps que celle pour le vol aller [...]". Bien que la sphère de compétence du CTA ne touche pas l'affréteur, elle s'applique sans aucun doute aux transporteurs aériens et il incombe à ces derniers de s'assurer du respect des dispositions du contrat. Toutefois, advenant la vente par un organisateur de voyage ou ses agents d'un aller simple pour un VARA, un transporteur aérien peut tenter de prouver qu'il a pris toutes les mesures raisonnables et fait tout son possible (c'est-à-dire, avoir accepté le passager sur foi du billet de retour émis par l'organisateur de voyage) pour empêcher toute infraction. Il est évident que ce moyen de vérification indirect, par l'intermédiaire du transporteur, des affréteurs/organisateurs de voyage n'est pas efficace et ne permet pas au CTA d'exercer un véritable contrôle.

Admissibilité des passagers

Le Règlement sur les transporteurs aériens exige que les passagers se conforment à certaines conditions (c'est-à-dire, la réservation anticipée et la durée de séjour minimum) avant de faire un VARA intérieur. Par conséquent, le transporteur aérien doit faire de son mieux pour s'assurer que les vendeurs de VARA inscrivent sur les billets certains renseignements qui permettent au CTA de contrôler l'admissibilité des passagers. Cependant, l'organisateur de voyage ou ses agents peuvent omettre ou falsifier ces renseignements. Comme dans le cas susmentionné, on peut mettre en doute l'aptitude du CTA à corriger la situation, puisqu'il n'a aucun pouvoir direct sur les organisateurs de voyage et les tierces parties.

Établissement du prix de détail

Puisque les prix de détail des VARA ne peuvent être contrôlés efficacement par le CTA, les tierces parties sont libres de vendre les places ou les voyages peu avant le départ (par exemple, le "Last Minute Club") à des montants bien réduits, habituellement inférieurs aux coûts.

Vente des places/voyages avant le dépôt d'une copie valide du contrat

La vente des VARA/AVTC peut commencer dès l'exécution du contrat qui doit être envoyé immédiatement au CTA. Cependant, plusieurs jours peuvent s'écouler avant que le CTA ne reçoive le contrat.

Réclame

Le Règlement sur les transporteurs aériens autorise l'intégration verticale et la publicité est donc difficile à contrôler. Le transporteur aérien peut exercer un contrôle par l'intermédiaire de ses propres organisateurs de voyage, ce qu'il ne peut pas faire lui-même en vertu du Règlement sur les transporteurs aériens. En outre, il est difficile de convaincre les tribunaux qu'il est fondé de considérer des compagnies associées comme une seule et même compagnie.

6. Efficacité des barrières

L'établissement de tarifs aériens passagers comprend non seulement la question du niveau des prix, mais aussi les modalités et les conditions qui définissent le produit lui-même, soit le voyage aérien. Au Canada, les modalités de vente qui limitent la disponibilité d'un tarif aérien se sont de plus en plus diversifiées au cours des dernières années, à mesure que les transporteurs ont expérimenté avec diverses formules afin de stimuler le trafic, de faire concurrence aux autres transporteurs (services réguliers et services d'affrètement) et d'augmenter leurs recettes. Le but de la présente analyse est d'examiner l'efficacité de certaines de ces restrictions.

L'aptitude à identifier les divers segments de la demande pour le transport aérien de passagers est un outil de mise en marché extrêmement puissant car il permet aux transporteurs d'élaborer des stratégies relatives aux produits, à l'établissement des prix, à la publicité et à la distribution adaptées à chaque type de voyage. Au Canada, diverses sortes de produits et de méthodes d'établissement des prix se sont développées à mesure que les transporteurs qui assurent des services d'affrètement ou des services réguliers ont identifié les marchés-cibles. Ce développement s'est manifesté dans le milieu réglementaire, lequel fait une distinction entre les transporteurs qui assurent des services d'affrètement et ceux qui assurent des services réguliers et insiste sur la nécessité de diviser le marché et d'établir des marchés-cibles.

Le marché du transport aérien des passagers peut, en gros, être séparé en deux segments principaux: le segment "sur demande" et le segment discrétionnaire. Le segment "sur demande" est formé des passagers qui, en raison de la nature de leur voyage, sont sensibles à la question du temps. Ces personnes recherchent des conditions souples et commodes et sont prêtes à payer le plein tarif. La plupart des passagers du segment "sur demande" voyagent par affaires; une petite partie d'entre eux, pour urgences. Les transporteurs qui assurent des services réguliers ont toujours pu répondre à la demande de ce segment de la population. Le segment discrétionnaire du marché, lui, se compose des passagers qui sont sensibles aux fluctuations des prix et qui pourraient être incités à voyager davantage, si les niveaux

des prix étaient modifiés. En raison de la nature de leur voyage, ces passagers planifient en général bien à l'avance, se ravisent rarement et n'ont pas vraiment besoin de pouvoir changer leurs réservations*. La plupart des passagers aériens discrétionnaires font des voyages d'agrément et (ou) visitent des amis et des parents. Les exploitants d'affrètements se sont axés sur ce segment de la population. Au cours des dernières années, les exploitants de services réguliers ont également mis au point des produits qui visent à satisfaire ce segment de la population.

La présente analyse examine les diverses restrictions définissant les tarifs aériens qui visent à maintenir la distinction entre le segment du marché à la recherche de conditions souples et commodes et celui sensible aux fluctuations des prix. L'analyse cherche à évaluer l'efficacité des restrictions qui sont appliquées à la vente des tarifs aériens à prix réduits, restrictions qui empêchent les voyageurs à la recherche de commodité et de souplesse d'utiliser les services à tarifs réduits et qui permettent aux voyageurs des autres catégories prêts à payer les tarifs réduits de profiter des réductions.

Depuis l'introduction de tarifs aériens à prix réduits au Canada, diverses restrictions de voyage, appelées barrières, ont été élaborées et appliquées. On distingue deux grands types de barrières: les barrières au voyage et les barrières au confort. Par barrières au voyage, on entend les restrictions qui empêchent un passager aérien de maximiser les aspects du temps et de la souplesse de son voyage. Les barrières au confort, elles, désignent les restrictions concernant le service et le confort disponibles pendant un voyage aérien, une fois les dispositions de voyage prises. Au tableau A figure une liste des principales barrières et de leur efficacité relative établie par la Boeing Commercial Airplane Company. La distinction entre les barrières au voyage et les barrières au confort a été ajoutée par la Direction de la recherche de la Commission canadienne des transports.

L'analyse du tableau A révèle que les barrières au voyage sont plus ou moins efficaces pour minimiser la réorientation des voyageurs d'affaires vers les tarifs aériens à prix réduits**. Parmi les cinq barrières jugées les plus efficaces, la réservation anticipée minimum est la plus importante

---

* Il existe certains passagers qui ne sont pas nécessairement sensibles aux fluctuations des prix et dont les voyages ne sont pas discrétionnaires (par exemple, les participants à des conférences d'affaires) mais qui, en raison de la nature de leur voyage, prévu longtemps à l'avance et d'une durée déterminée, peuvent tout de même tirer avantage des nombreux tarifs réduits qui visent à attirer le segment discrétionnaire du marché.

** Notons que la classification générale de voyageurs d'affaires/voyageurs d'agrément ne correspond pas aux segments "sur demande"/discrétionnaires. Un nombre important de voyageurs d'affaires pourraient avoir de fortes caractéristiques normalement attribuées aux voyageurs discrétionnaires, tout comme nombre des voyageurs d'agrément pourraient avoir des caractéristiques des voyageurs "sur demande". Néanmoins, les données de Boeing sont fournies parce que, tout compte fait, les voyageurs d'affaires sont relativement plus sensibles aux aspects de la souplesse et de la commodité, alors que les voyageurs d'agrément sont plus sensibles aux fluctuations des prix.

de toutes celles utilisées aujourd'hui. Elle décourage les voyageurs d'affaires à profiter de ces tarifs réduits et elle restreint un peu laparticipation au marché des voyaeurs d'agrément. La possibilité qu'a la compagnie aérienne de choisir le jour du départ dans une même semaine lui permet de fixer le départ d'un passager à n'importe quel moment au cours de la semaine. Cette barrière, bien qu'elle soit elle aussi jugée efficace, n'est pas très utilisée, pas plus d'ailleurs que celle concernant le choix de l'heure de départ un même jour, laquelle permet pourtant à la compagnie aérienne de faire correspondre l'offre et la demande. Bien que, selon le tableau A, elle ait peu d'incidence sur les voyageurs d'agrément, la barrière sur le choix des départs limite autant le pouvoir des voyageurs d'affaires que celui des voyageurs d'agrément de fixer leur heure et leur jour de départ et elle peut, de plus, constituer un fardeau administratif coûteux. La barrière de choix des départs fait penser à une situation où un voyageur d'agrément réserverait d'avance sa place sur un vol d'affrètement qui, en raison du degré d'occupation peu élevé, serait par la suite annulé et regroupé avec un vol ultérieur reporté à plus tard; une situation qui en soi est de moins en moins courante, sans doute un peu à cause des inconvénients qu'elle occasionne aux voyageurs. Les barrières telles que l'interdiction d'effectuer des vols intercompagnies, la limitation du nombre d'arrêts en cours de route et du nombre minimum de personnes constituent également trois barrières efficaces, selon Boeing, pour limiter la réorientation des voyageurs d'affaires vers les programmes à tarifs réduits, mais par le fait même, elle a peu d'incidence sur les voyageurs d'agrément.

D'autres preuves de l'efficacité des barrières ont pu être établies à partir du sondage auprès des passagers aériens de la CCT d'août 1982. Cette enquête portait, entre autres, sur les barrières au voyage suivantes:

i) réservation anticipée minimum,
ii) durée de séjour minimum,
iii) aller retour obligatoire,
iv) frais de changement de réservation,
v) frais d'annulation de voyage,
vi) nombre limité d'arrêts en cours de route, et
vii) départ seulement après 22 h.

Parmi les barrières au confort mentionnées dans le sondage, on retrouve:

i) service de repas et de boissons nul,
ii) nombre limité de bagages,
iii) place dans une section séparée à l'arrière de l'aéronef, et
iv) achat des billets en personne ou par l'intermédiaire d'une agence de voyage.

Le tableau B donne les résultats du sondage d'août 1982 sur les réactions des passagers à chaque barrière. On a demandé aux passagers qui ont choisi les tarifs aériens à prix réduits Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours, ainsi qu'à ceux qui ont choisi les tarifs économiques, si l'addition d'une barrière particulière aurait pu les empêcher de vouloir ou de pouvoir effectuer le voyage en question.

Tableau A

CONTRÔLE DE LA DIVERSION

	Voyageurs d'affaires			Voyageurs d'agrément		
	Très efficace	Efficace	Peu efficace	Très efficace	Efficace	Peu efficace
Barrières au voyage						
Réservation anticipée minimum	X					X
Jour du départ dans une même semaine au choix	X					X
Vols intercompagnies interdits	X				X	
Arrêts en cours de route nuls ou limités	X				X	
Nombre minimum de personnes	X				X	
Durée de séjour minimum		X			X	
Frais de changement de réservation		X			X	
Heure de départ dans un même jour au choix		X				X
Passagers en attente		X				X
Aller retour obligatoire			X			X
Paiement effectué d'avance			X			X
Barrières au confort						
Espace sur le siège et confort limités		X				X
Repas et boisson nuls ou limités		X				X
Repas et boisson offerts moyennant une somme supplémentaire		X				X

Source: "Discount Fares and the Potential for Profit and Loss", Boeing Commercial Airplane Company.

Tableau B

RÉACTIONS DES PASSAGERS À L'INTRODUCTION DES BARRIÈRES

	Passagers des vols Aérobus/ Skydeal et Skysaver Un aller/deux jours qui ne peuvent et ne veulent pas voyager si le tarif comporte une des conditions suivantes	Passagers des vols pleins tarifs qui peuvent et qui veulent voyager si le tarif comporte une des conditions suivantes	Somme brute	Somme indexée(1)
TOTAL DES PASSAGERS INTERROGÉS	1 083	373		
BARRIÈRES LIÉES AU CONFORT	(%)	(%)	(%)	
Place réservée à l'arrière de l'aéronef	16	74	90	7,18
Enregistrement d'une seule pièce de bagage	13	78	91	7,44
Aucun repas servi durant le vol	12	78	90	7,18
Acheter les billets en personne ou chez un agent de voyage	11	80	91	7,44
BARRIÈRES LIÉES AU VOYAGE				
Départ après 23 h seulement	50	32	82	5,13
Vol prolongé d'une heure à cause d'une escale	35	37	72	2,56
Réservation anticipée:				
- de 45 jours	72	13	85	5,89
- de 21 jours	55	25	80	4,62
- de 14 jours	38	40	78	4,10
- de 7 jours	19	59	78	4,10
Durée de séjour:				
- d'au moins 6 nuits	29	35	64	0,51
- jusqu'au dimanche suivant	25	39	64	0,51
- d'au moins 3 nuits	15	57	72	2,56
- d'au moins 2 nuits	9	72	81	4,87
Réserver le vol aller et le vol retour	22	79	101	10,00
Aucun remboursement en cas d'annulation	23	39	62	0,00
Réservation de vol:				
- sans changement d'heure et de date de voyage	26	42	68	1,54
- avec possibilité de changement contre paiement de 100 $	21	66	87	6,41
- avec possibilité de changement contre paiement de 30 $	8	83	91	7,44

Remarque: (1) La somme brute est indexée selon une échelle de 0 à 10 où 0 correspond à la barrière la plus efficace et 10, à la barrière la moins efficace; l'efficacité est mesurée selon la capacité de la barrière de réduire au minimum le nombre de passagers voyageant à plein tarif qui peuvent et qui veulent l'accepter et, également, de maintenir au minimum le nombre de voyageurs qui ne peuvent ou ne veulent pas l'accepter.

Source: Commission canadienne des transports, sondage auprès des voyageurs aériens canadiens, août 1982.

Il a donc été possible de mesurer l'efficacité d'une barrière particulière selon qu'elle pouvait:

1. décourager les voyageurs aériens qui normalement auraient besoin de la commodité et de la souplesse d'un service fréquent et qui seraient prêts à payer, de profiter des tarifs réduits: on peut parler ici de réduction de la réorientation des passagers du segment "sur demande"; et

2. permettre à autant de nouveaux passagers que possible d'entrer dans le marché, ce qu'ils n'auraient pas fait au tarif courant: on peut parler ici de réduction de la partie de la demande pour tarifs réduits normalement oubliée.

Compte tenu de ces deux critères, soit la réduction de la réorientation et la réduction de la partie du marché oubliée, l'étude du tableau B prouve qu'il existe une différence précise entre l'efficacité des diverses barrières.

Notons principalement ce qui suit:

1. Les barrières au confort ne sont pas aussi efficaces que les barrières au voyage.

2. Les barrières les plus efficaces sont celles de la durée de séjour minimum (au moins 6 nuits ou au moins jusqu'au premier dimanche) et celles qui préviennent l'annulation des voyages ou les changements d'heure ou de date des voyages.

3. Les exigences relatives à la réservation anticipée qui varie de 7 à 21 jours sont aussi efficaces.

Bien que la réservation obligatoire du retour ne semble pas une barrière efficace en soi, il est noté que cette barrière est associée à la durée de séjour minimum (c'est-à-dire qu'elle est considérée comme un mode d'application de celle-ci) et peut-être aussi à l'achat anticipé obligatoire (c'est-à-dire, la question à savoir si une telle exigence s'applique à la réservation de l'aller seulement ou à la réservation de l'aller et du retour).

On y fait également observer qu'une partie des passagers qui ont choisi Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours n'étaient pas pleinement conscients des conditions de leur voyage. Cela n'est pas évident dans le tableau, mais nombre de passagers qui voyageaient par Aérobus de CP Air ne savaient pas qu'ils seraient assis dans une section distincte à l'arrière de l'aéronef. On peut supposer que de telles barrières au confort ne sont pas bien expliquées, surtout si elles signifient qu'il y a une diminution plutôt qu'une augmentation du confort. Ainsi, les barrières au confort (surtout celles de nature négative) peuvent ne pas être bien comprises du public et peuvent donc ne pas jouer un rôle aussi efficace dans la segmentation du marché que les barrières au voyage.

Le tableau C donne en plus de détails les effets de chaque barrière sur les passagers qui ont choisi Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux

jours. Les passagers sont soit encouragés à utiliser les services (stimulation du trafic) ou détournés des services de la classe économique (diversion du trafic). Ceux de la première catégorie peuvent accepter une barrière et continuer de voyager par Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours ou bien ils sont découragés par cette barrière et exclus du marché. À noter que, par définition, le passager encouragé n'achètera de voyage qu'au prix Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours. Dans le cas des passagers détournés qui doivent faire face à une barrière ou à une autre, ils peuvent accepter l'une ou l'autre des barrières et garder leur tarif Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours, ou le rejeter et voyager à tarif plus élevé.

En ce qui concerne l'incidence de chaque barrière, le tableau C indique que, quand le prix du produit est constant, l'addition d'une barrière permet de réduire le trafic (cela apparaît également dans le tableau B) et semble toucher proportionnellement les passagers encouragés et détournés de telle façon que le produit du rapport stimulation/diversion demeure relativement stable. On peut avancer que la stabilité de ce rapport pour les tarifs très réduits et assujettis à de nombreuses barrières est due au fait que les tarifs Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours comportent nombre des avantages du tarif "sur demande" offert à bas prix. À ce titre, il attire évidemment les passagers qui encouragés ou détournés, "sur demande" ou discrétionnaires, exigent une certaine souplesse. L'addition d'une barrière a donc un effet semblable sur les deux classes de passagers, comme le prouve bien leur empressement à payer un peu plus pour un voyage déterminé.

Les récents sondages effectués par la Direction de la recherche apportent de nouveaux éclaircissements sur cette constatation particulière. En 1983, les transporteurs intérieurs ont lancé deux campagnes importantes pour des tarifs aériens à prix réduit, soit le solde de places de fin de semaine (offert au printemps) et les tarifs d'introduction du B-767 (offerts du 9 mai au 20 juin 1983). Les principaux résultats des sondages sur ces deux tarifs sont comparés dans le tableau D aux résultats du sondage sur Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours. Les barrières plus élevées et les réductions de prix plus importantes associées à ces produits, leur incidence sur les rapports stimulation/diversion, et le nombre de voyageurs d'affaires qui choisissent ces nouveaux tarifs aériens sont évidents. Il est également noté que, dans chaque cas, les passagers font automatiquement une réservation anticipée et que la période moyenne de réservation préalable dans ce marché dépasse les exigences établies par le transporteur.

L'interprétation donnée de ces récents sondages est intéressante à la lumière des résultats des programmes Aérobus/Skydeal, Skysaver Un aller/deux jours. Il semblerait qu'à un niveau de prix donné, un nombre proportionnel de passagers détournés et encouragés puisse être exclu du marché. Cependant, les deux tarifs aériens récents constituent des produits définis par des barrières plus élevées et des tarifs plus réduits. Les résultats laissent croire que les voyageurs sensibles aux fluctuations des prix (c'est-à-dire les voyageurs encouragés) peuvent, nonobstant des barrières plus strictes, être attirés en plus grand nombre dans le marché par une réduction tarifaire plus importante. Il n'en va pas de même pour le passage exclu qui a des exigences plus précises pour des services "sur demande".

Tableau C

INCIDENCE DES BARRIÈRES IMPOSÉES INDIVIDUELLEMENT AUX PASSAGERS DE L'AÉROBUS/SKYDEAL ET DU SKYSAVER UN ALLER/DEUX JOURS LORSQUE LA SOLUTION DE RECHANGE EST LE PLEIN TARIF DE LA CLASSE ÉCONOMIQUE

	Détournés		Stimulés	
	Barrières acceptées	Refus des barrières, voyagent en classe économique	Barrières acceptées	Refus des barrières, ne voyagent pas
Répartition en % des passagers de l'Aérobus/Skydeal et du Skysaver Un aller/deux jours tirée du sondage d'août 1982	46	-	54	-
Répartition en % des passagers de l'Aérobus/Skydeal et du Skysaver Un Aller/deux jours si les barrières suivantes s'appliquent:				
Siège dans une section séparée à l'arrière de l'appareil	39	7	45	9
Enregistrement d'un seul bagage	40	6	47	7
Aucun repas servi à bord	41	5	47	7
Achat des billets en personne ou par l'intermédiaire d'une agence de voyages	42	5	47	6
Aucun remboursement en cas d'annulation	37	10	40	13
Conditions de réservation:				
Aucun changement de l'heure et de la date de départ	35	12	39	14
Changement moyennant une somme de 100 $	38	8	41	13
Changement moyennant une somme de 30 $	44	3	48	6
Départ après 22 h seulement	22	24	28	26
Une heure de vol de plus à cause des escales	29	17	36	16
Réservations:				
45 jours à l'avance	14	32	14	40
21 jours à l'avance	21	25	24	37
14 jours à l'avance	29	17	33	21
7 jours à l'avance	37	9	44	10
Durée du voyage:				
au moins 6 nuits	30	16	41	13
au moins jusqu'au dimanche suivant	32	15	43	10
au moins 3 nuits	37	9	48	6
au moins 2 nuits	41	6	50	3
Réservations aller retour	36	10	42	12

Remarque: Les pourcentages ont tous été calculés à partir d'un total de 1 083 passagers ayant voyagé aux tarifs Aérobus/Skydeal et Skysaver Un aller/deux jours.

Source: Sondage auprès des passagers aériens de la CCT, août 1982.

Tableau D

CARACTÉRISTIQUES DES PRODUITS ET RÉSULTATS CHOISIS DU SONDAGE SUR LES RÉCENTS TARIFS AÉRIENS À PRIX RÉDUITS

Produit	Pourcentage de réduction du tarif Y au cours de la période du sondage	Réservation anticipée	Durée de séjour minimum ou maximum	Frais de changement	Frais d'annulation	Autres	Stimulée/ détournée (C)	Pourcentage de voyageurs d'affaires	Réservation préalable moyenne	Durée de séjour moyenne
Aérobus/ Skydeal Skysaver Un aller/ deux jours	28-42 % (A)	aucune	aucune	30 $	aucun remboursement	- aucun repas - un seul bagage	54/46	27	25 jours	10 nuits
Solde de places de fin de semaine	56-77 % (B)	21 jours	au moins jusqu'au premier dimanche pour les passagers partis le vendredi ou le samedi; au moins jusqu'au premier samedi suivant pour les passagers partis le dimanche	30 $	aucun remboursement	- l'aller ne peut se faire qu'entre 21 h le vendredi et 12 h 01 le dimanche	93/7	5	68 jours	13 nuits
B-767	62-68 %	14 jours	au moins jusqu'au premier samedi suivant pour les séjours de 1 à 30 jours	changements interdits	aucun remboursement	- aucun repas - 5 $ pour chaque bagage supplémentaire	85/15	13	31 jours	8 nuits

(A) Sauf pour le tarif Calgary-Victoria qui correspond à 61 % du tarif régulier.

(B) Sauf pour le tarif Moncton-Ottawa qui correspond à 46 % du tarif régulier et celui d'Ottawa-Halifax réduit de 50 %.

(C) Stimulation/diversion.

Compte tenu de ces renseignements limités, il semble donc y avoir eu échange entre les barrières plus élevées et les prix relativement peu réduits (c'est-à-dire un produit caractérisé surtout par la réorientation des passagers qui, autrement, seraient prêts à payer un peu plus pour leur voyage, plutôt que par l'encouragement de nouveaux passagers) et les barrières plus élevées et les tarifs plus réduits (c'est-à-dire un produit caractérisé par peu de réorientation des passagers du segment "sur demande" et beaucoup d'encouragement aux nouveaux passagers dans le marché).

Chapitre 4

LE PROCESSUS DE FORMATION DES PRIX AU DÉTAIL DES VOLS INTÉRIEURS D'AFFRÈTEMENT

1. Introduction

Les vols intérieurs d'affrètement à réservation anticipée sont fournis conformément à un contrat entre un transporteur aérien et un (des) affréteur(s) et sont sujets aux dispositions de la partie V du Règlement sur les transporteurs aériens. L'affréteur (les affréteurs), de par le contrat, réserve(nt) toute la capacité de l'avion, c'est-à-dire l'ensemble des sièges, et revend(ent) ensuite ces places au public, soit directement ou par l'entremise d'agents de l'affréteur ou d'organisateurs de voyages*. En termes de prix au détail, les transporteurs d'affrètement ne font pas affaire directement avec le public mais plutôt avec des organisateurs d'affrètement qui établissent le prix de détail. Pour le public, cette distinction n'est pas apparente, particulièrement lorsque l'affréteur et le transporteur sont des filiales de la même entreprise mère.

Dans le Règlement sur les transporteurs aériens, l'exigence d'un prix minimum constitue le principal mécanisme régulateur contrôlant le prix au détail des VARA. Ce mécanisme empêche l'affréteur de vendre les places à des prix inférieurs à la somme du coût de nolisement des places pour le transporteur aérien, additionné d'une marge couvrant le coût pour l'affréteur de la vente des places sur les VARA. À part cette restriction, les organisateurs de voyages nolisés sont libres d'établir des prix au détail pour la période de pointe et pour la période hors pointe ainsi que d'accroître ou de baisser ces mêmes prix. Ils ne sont aucunement obligés d'aviser le CTA des prix originaux de détail ou de changements subséquents.

Un article du règlement demande spécifiquement que soit établi un prix minimum. Ce même article spécifie que chaque contrat entre un transporteur aérien et un affréteur doit contenir une clause requérant que:

> "[...] le prix par place pour l'ABC (intérieur) fixé par l'affréteur ne doit pas être inférieur à la somme:
>
> (i) du quotient par place du prix de l'affrètement de l'aéronef demandé à l'affréteur pour l'ensemble des places qui lui sont réservées par contrat pour ledit vol d'ABC (intérieur), et

---

* Dans ce chapitre, les termes "affréteur" et "organisateur de voyages" sont utilisés comme synonymes l'un de l'autre.

(ii) d'un montant permettant, au total, de couvrir les frais de l'affréteur pour la vente de billets de vol d'ABC (intérieur), en vertu d'un seul contrat, y compris le coût des places non vendues, pour toute la durée dudit contrat [...]"*

Les vols intérieurs d'affrètement pour voyage tout compris sont aussi offerts suite à un contrat entre un transporteur aérien et un ou plusieurs affréteurs pour l'utilisation de toute la capacité de l'avion (c'est-à-dire l'ensemble des places). Cette capacité est ensuite revendue au public à un prix par place pour voyage tout compris. Ce prix pour voyage tout compris inclut les frais de transport en plus de ce qui est convenu d'appeler les frais au sol. Ces frais comprennent les frais associés à l'hébergement et à divers programmes touristiques. L'addition de ces services au sol se traduit dans le prix et permet de distinguer le transport VARA du transport AVCT.

En ce qui concerne les prix AVCT au détail, la réglementation les contrôle de la même façon que les prix VARA au détail, c'est-à-dire en exigeant un prix minimum et en empêchant de vendre en deçà de ce minimum un voyage tout compris. Plus précisément, l'organisateur de voyage accepte dans le contrat d'affrètement de ne pas vendre de voyages tout compris pour moins que ce qu'il en coûte par place (basé sur les tarifs et la distance parcourue) plus une marge équivalente à 16 $ multipliés par le nombre de nuits d'hébergement (minimum de 60 $, maximum de 160 $).

Nous aborderons maintenant dans ce chapitre la question de la juridiction de la CCT, de l'efficacité des contrôles sur les prix (minima) de détail, de l'organisation de la mise en marché de tarifs aériens d'affrètement ainsi que des options présentes s'offrant pour la réglementation des prix de détail. Même si le tout est présenté dans le contexte des VARA (intérieurs), la discussion est aussi valable pour les AVCT (intérieurs) à l'exception des règlements spécifiques aux VARA (intérieurs) ayant trait aux changements de réservation, aux réservations tardives et aux pénalités associées à l'annulation.

2. Juridiction de la Commission canadienne des transports

Les pouvoirs de réglementation de la CCT émanent de l'article 14 de la Loi sur l'aéronautique (S.R.C. 1970, c. A-3, tel qu'amendé). Il n'existe pas un alinéa spécifique dans cet article qui aborde la question des prix à établir pour le transport aérien par des affréteurs ou des organisateurs de voyages. Cependant, les alinéas m) et n) concernent précisément les pouvoirs de la CCT permettant d'établir des règlements concernant le trafic, les taxes et les tarifs et "de quelle façon et dans quelle mesure tout règlement concernant le trafic, les taxes ou les tarifs doit s'appliquer à un transporteur aérien autorisé par la Commission [...]".

La CCT, par l'entremise de son Comité des transports aériens, exerce un contrôle direct sur les droits de passage demandés par les

---

* L'alinéa 7(1)a) du Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, c. 3, tel qu'amendé.

transporteurs aériens à un ou plusieurs affréteurs pour l'affrètement de la capacité totale de l'avion. Ces droits de passage sont soumis au CTA qui peut:

a) suspendre ou interdire n'importe quel droit de passage;

b) exiger des transporteurs aériens de substituer un droit de passage satisfaisant; ou

c) prescrire un droit de passage pour remplacer celui qui a été refusé.

De plus, une fois ces droits de passage en vigueur*, ils constituent les seuls droits de passage légaux des transporteurs aériens et aucune réduction, concession ou discrimination, par quelque moyen que ce soit, ne peut être faite sur les droits de passage soumis. Aucun transporteur aérien ne peut opérer un VARA (intérieur) à moins d'avoir soumis de facto à la date de signature du contrat avec l'affréteur, un tarif s'appliquant au transport défini par le contrat. Le montant exigé de l'affréteur ne peut différer du prix calculé à partir de ce tarif.

La CCT, par l'entremise du transporteur aérien, établit les conditions ayant trait aux actions de l'affréteur sur des questions telles les réservations, la billetterie, la sollicitation du public et le prix minimum de détail. Ceci se fait en demandant au transporteur aérien d'inclure dans chaque contrat d'affrètement certaines dispositions spécifiques et ensuite de fournir au CTA une copie souscrite du contrat avec sa demande visant à faire approuver l'offre d'un VARA intérieur.

Au cours des années, au sein de l'industrie, il y a eu beaucoup de discussions à savoir si le CTA avait ou non le pouvoir de réglementer les affréteurs, que ce soit directement ou indirectement.

Un des arguments soulevés en faveur de cette réglementation indirecte soutient qu'une des principales fonctions de la CCT, de par la Loi sur l'aéronautique et la Loi nationale sur les transports, est d'autoriser l'opération de services aériens commerciaux par l'émission de permis**. L'article 16 de la Loi sur l'aéronautique identifie clairement cette fonction. Ce serait donc l'alinéa q) du paragraphe 14(1) de la loi qui accorderait à la CCT le pouvoir de faire des règlements en rapport au permis pour opérer des services aériens. Le tout n'est valable que dans la mesure où ces règlements auraient été établis afin de s'acquitter des fonctions définies dans cette partie de la Loi sur l'aéronautique. Ainsi, les

---

* Les tarifs VARA soumis au CTA doivent être soumis avec un préavis d'au moins 45 jours pour devenir applicables et doivent demeurer valables pour au moins 6 mois, à moins d'avoir obtenu par écrit une autorisation contraire du CTA.

** La Loi sur l'aéronautique définit un permis comme comprenant "une licence ou un permis temporaire d'exploitation d'un service aérien commercial saisonnier ou occasionnel ou d'un service aérien commercial d'urgence".

règlements concernant l'émission des permis devraient définir le contenu de l'application des transporteurs aériens pour de tels permis. Un des éléments requis par le CTA lors d'une demande pour un permis de services VARA est l'inclusion dans le contrat de clauses visant à respecter les prix minima de détail par le ou les partis. Certes, les affréteurs sont touchés par une telle réglementation mais le public l'est aussi et, d'une façon moins directe, les agences de voyage, les hôteliers, les compagnies de location d'automobiles, etc. Les règlements qui ont été faits visaient à réglementer les vols nolisés, mais il en est résulté que des entrepreneurs autres que les transporteurs aériens s'en sont trouvés aussi affectés. Les adeptes de la réglementation indirecte soutiendraient que tout parti associé directement avec les vols nolisés devraient être touchés par le règlement. Une telle réglementation indirecte ne représente qu'une interprétation réaliste et son absence restreindrait significativement le CTA dans son administration des vols nolisés.

Il a également été soutenu que le CTA a le pouvoir, selon la Loi sur l'aéronautique, de réglementer directement les affréteurs. Dans sa lettre du 13 mars 1978, en réponse aux "amendements proposés aux règles sur les vols affrètements internationaux dans le Règlement sur les transporteurs aériens", eux-mêmes émis dans une lettre du CTA en date du 12 décembre 1977, Air Canada a fait les déclarations suivantes:

> "Il est de plus noté que la Commission a choisi de ne pas exercer la juridiction qu'Air Canada soutient qu'elle a en rapport avec les affréteurs, ceux-ci étant d'ailleurs appelés aux États-Unis des transporteurs aériens indirects. À partir des soumissions antérieures, il est possible d'établir que sous l'actuelle Loi sur l'aéronautique, spécifiquement sous les définitions de "transporteurs aériens", "service aérien commercial" et "prix de louage ou rémunération" contenues dans cette loi, il n'y a aucun doute que la juridiction peut être exercée directement sur les affréteurs. Présentement, la Commission exerce indirectement sa juridiction à travers le transporteur aérien. Ceci résulte en une situation inacceptable dans laquelle un transporteur peut encourir des pénalités pour les méfaits d'un tiers sur lequel il n'a aucun contrôle."

D'autre part, en réponse à la même proposition pour le contrôle du prix de détail, Suntours Ltée, dans une lettre datée du 14 mars 1978 de son conseiller juridique, M. E.T. Nobbs, a adopté des vues opposées quant à l'autorité législative sur les prix de détail établis par les affréteurs. Suntours a soutenu que:

> "Le CTA peut ne pas avoir l'autorité ou la juridiction de promulguer les amendements. L'autorité du CTA de promulguer des règlements provient de l'article 14(1) de la Loi sur l'aéronautique. Il est possible de douter que le CTA ait l'autorité en vertu de l'article 14(1) de la Loi sur l'aéronautique de réglementer en rapport au prix de détail et (ou) de la capacité. De plus, il subsiste à tout le moins des doutes à savoir si un

organisme fédéral a la juridiction de réglementer les actions d'un affréteur et d'un détaillant ayant trait à la vente de leurs produits au public."

Le corollaire de l'argument de Suntours est que le CTA cherche à faire indirectement ce qui lui est défendu de faire directement. En n'ayant pas l'autorité de réglementer les affréteurs, tout règlement que le CTA fait, affectant ou exigeant quelque chose de ces opérateurs, ne relève pas de sa juridiction. Par le fait même, de tels règlements ne sont pas valables. Les tenants de cet argument voient la protection du consommateur comme relevant surtout d'autres ministères fédéraux et provinciaux et d'autorités provinciales en matière de voyages. Dans la mesure où le transporteur aérien reçoit le plein paiement des affréteurs pour les VARA intérieurs avant le départ du vol, il peut s'avérer difficile de justifier l'intrusion de la CCT dans les relations entre l'affréteur et le passager.

Il peut aussi être soutenu que la question de la juridiction peut être perçue comme étant une question constitutionnelle: est-ce que la juridiction de réglementer les affréteurs relève (exclusivement) des provinces* ou le gouvernement fédéral peut-il aussi revendiquer la juridiction sur les affréteurs en plaçant le tout soit au niveau d'une question d'industrie et de commerce ou encore au niveau d'une question nécessairement reliée à l'aéronautique?

3. Efficacité des contrôles sur le prix minimum de détail

Comme il a été dit précédemment, le CTA a établi des règlements délimitant les actions de l'affréteur à travers des dispositions contractuelles spécifiques que le transporteur aérien doit inclure dans chaque contrat de transport par VARA. Une de ces dispositions est que le prix de détail établi par l'affréteur ne pourra être inférieur au coût de la place pour l'affréteur plus une marge raisonnable. Non seulement cette marge n'est-elle pas spécifiée, mais elle représente une marge globale, c'est-à-dire en rapport avec la vente de toutes les places au cours de la durée du contrat. En d'autres mots, la marge peut être négligeable dans certains cas précis, en autant qu'elle soit, une fois établie pour l'ensemble des places, suffisante pour couvrir les coûts encourus par l'affréteur pour la vente des places sur les VARA, incluant le coût des places non vendues.

Le Règlement sur les transporteurs aériens prévoit certaines pénalités pour les contraventions à n'importe quel règlement. Premièrement, le transporteur aérien, suite à une procédure de justification, peut se faire interdire d'opérer des VARA intérieurs par l'annulation par le CTA de certains ou de tous ses permis émis en vertu de l'article 109. Alternativement, le CTA, en vertu de l'article 161, peut initier des procédures de déclaration sommaire de culpabilité contre toute personne qui, intentionnellement contrevient au Règlement sur les transporteurs

---

* Les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec ont adopté des législations réglementant les activités des organisateurs de voyages.

aériens. Cependant, pénaliser un transporteur aérien pour les actions d'un affréteur auquel il est légalement lié par contrat, apparaît comme étant tout simplement injuste. De plus, une suspension possible ou une révocation de permis, dans plusieurs cas, s'avèreraient contraires à l'intérêt public. En effet, les passagers avec des réservations sur les vols touchés se verraient obligés de changer leur plan de voyage.

Il y a aussi certains doutes à savoir si la vente de places à des prix inférieurs au prix minimum par place, établi par le Règlement sur les transporteurs aériens, contrevient ou non à ce règlement. Le transporteur aérien s'est apparemment conformé au Règlement sur les transporteurs aériens en incluant la clause requise dans son contrat avec l'affréteur. L'affréteur, en vendant les places à des prix inférieurs à ses coûts, a violé son contrat avec le transporteur aérien et serait sujet à une poursuite par le transporteur aérien pour bris de contrat, et non pas pour violation du Règlement sur les transporteurs aériens. La question devient donc celle de déterminer la mesure par laquelle le transporteur est requis de faire observer son contrat et le rôle du CTA à cet effet.

Les réalités de la mise en marché du service nolisé viennent se greffer aux problèmes de mise en application du contrat. Bien que l'affréteur puisse être aussi un détaillant vendant directement des places au public, il est plus probable qu'il soit un grossiste contractant avec des tiers qui ensuite font affaire directement avec le public pour la vente de toutes les places ou d'un certain nombre de ces places. Ainsi, il n'existerait aucune entente contractuelle entre le transporteur aérien et le tiers (l'agence de voyage) et, par le fait même, aucun moyen efficace de contrôle pour le transporteur aérien ou le CTA. De plus, pénaliser un transporteur aérien pour les actions d'un agent d'un affréteur avec lequel il a un contrat légal, apparaît pour le moins embarassant, sinon injuste, particulièrement si l'agent agit pour un grand nombre d'affréteurs, chacun ayant des contrats avec un certain nombre de transporteurs aériens. Les transporteurs aériens seraient pénalisés pour les actions des autres sur lesquelles ils ont très peu sinon aucun contrôle, et, sous certaines circonstances, le transporteur peut même être empêché d'exercer un contrôle par le contrat entre l'affréteur et l'agence de voyage.

Même si des situations se produisent ou des réductions de prix sont accordées pour stimuler le trafic ou pour minimiser des pertes pour des programmes qui, bien que marginalement vendus, aient été suffisamment populaires pour ne pas être annulables*, l'absence par le passé de mécanisme efficace de contrôle est devenu apparent. Par exemple, durant l'hiver 1982-1983, il a été porté à l'attention du CTA, soit par des plaintes directes ou par la publicité dans les journaux, que des places nolisées étaient mises sur le marché à la dernière minute à des prix bien inférieurs au prix minimum par place. Parmi les exemples les plus frappants, il y a eu le tarif aller retour de 99 $ vers la Floride, la Jamaïque et les Bermudes à partir de Toronto. Dans une tentative d'arrêter le dumping et les escomptes illégaux par les "Last Minute Clubs" et par souci des effets de telles pratiques pour l'industrie, les transporteurs aériens canadiens et étrangers

---

* Il devrait être noté que le transporteur aérien doit être payé au complet pour la capacité entière de l'aéronef avant le départ.

ont reçu des directives leur demandant de confirmer que les vols nolisés n'étaient pas opérés à des taux inférieurs au tarif soumis (prix payé par l'affréteur) et d'obtenir la confirmation de chacun des affréteurs qu'ils ne vendront pas des places à des prix inférieurs à ceux spécifiés par le contrat. Il est à noter que les affréteurs ne se voyaient pas demander directement une telle confirmation et que les agences de voyage n'étaient pas incluses dans les directions du CTA.

Dans le cas des "Last Minute Clubs", une évaluation de l'efficacité de l'action du CTA décrite ci-haut ne permet aucune conclusion. Bien que la disponibilité étendue de ces escomptes illégaux ait été grandement réduite, ceci était probablement dû davantage à une réduction de la capacité disponible qu'aux actions du CTA. Cette réduction de capacité s'est faite à partir d'annulation et de regroupement de vols et par l'utilisation d'avions plus petits.

Les difficultés de mise en place de contrôle du prix sont apparentes lorsque l'on considère l'émission des billets pour le transport nolisé. Si les billets pour le transport à horaire fixe sont émis par le transporteur aérien, c'est l'affréteur qui émet le billet du vol nolisé. À la signature du contrat, l'affréteur se voit fournir un stock de billets du transporteur aérien à utiliser pour la vente de transport intérieur par VARA. Ces billets sont normalement complétés en partie, comprenant, entre autres, le nom de l'affréteur, l'origine, la destination, etc. L'affréteur doit remplir les dates du vol, le nom du passager, le prix, etc. En pratique, il a été découvert que les informations reliées au prix, spécialement les frais associés aux changements de réservation et aux réservations tardives, sont rarement complétées par l'affréteur.

4. Mise en marché des tarifs aériens d'affrètement

La sollicitation auprès du public et la vente de transport intérieur par VARA peuvent maintenant se faire aussitôt que le contrat est signé entre un transporteur aérien et un affréteur, en autant que les passagers éventuels soient avertis que l'offre de transport est sujette à l'approbation du CTA. À la souscription d'un contrat VARA (intérieur), le transporteur aérien doit en fournir une copie au CTA. Ceci est, en gros, équivalent aux règles régissant les tarifs aériens des vols réguliers qui permettent la publicité et la vente aussitôt que les tarifs sont soumis au CTA.

Les prix de détail mis à part, les tarifs aériens nolisés et réguliers sont différenciés par le traitement des trucs, des rabais, des efforts de vente tels un sac gratuit, la location d'auto, des coupons de rabais. Dans le cas du transport à horaire fixe, ces outils de mise en marché sont réglementés de façon stricte et doivent être contenus dans les tarifs soumis au CTA. Tout écart des tarifs soumis à l'aide de n'importe quel moyen est expressément défendu (voir paragraphe 112(10) du Règlement sur les transporteurs aériens). Par contre, il n'y a essentiellement aucune restriction semblable pour le transport nolisé. En pratique, le tout demeure sans intérêt à moins que la valeur du rabais ou de la concession soit telle que le prix net payé à l'affréteur est inférieur au prix minimum par place établi par le règlement. Par exemple, un outil de mise en marché

employé par les affréteurs est l'offre, soit gratuite ou à un prix réduit, d'un vol régulier de correspondance. Le transporteur régulier se voit rembourser par l'affréteur le montant du tarif associé à son service et le prix net payé par le passager (après avoir enlevé le tarif régulier) doit toujours excéder le prix minimum par place. En supposant que la publicité soit claire et précise quant à de tels arrangements, il n'y a donc aucune contravention apparente à une disposition quelconque des règlements.

De plus, au prix de détail par place établi par l'affréteur, un passager se voit obligé de payer:

- des frais de réservations tardives pour les réserves faites après la date d'expiration des réservations anticipées; et (ou)

- des frais pour réserver à nouveau lors de changement aux réserves après la date d'expiration des réservations anticipées ou pour permettre une date de retour non confirmée.

Le Règlement sur les transporteurs aériens exige que le transporteur aérien spécifie les frais pour changement de réservation et pour réservation tardive dans ses tarifs en termes de pourcentage du coût sur une base prorata par place nolisée ou d'un montant spécifique. Un montant qui ne peut être inférieur aux frais spécifiés dans le tarif du transporteur doit alors être payé par ou au nom du passager en plus du prix de la place. L'organisateur du voyage ou l'agence de voyage peut établir des sommes spécifiques et modifier ou établir les frais pour changements de réservation et pour réservation tardive en autant que les minima soient respectés et ce, sans aucun préavis au CTA. En pratique, cependant, de tels frais sont habituellement perçus par l'affréteur aux niveaux spécifiés dans le tarif du transporteur aérien.

Les frais pour changement de réservation dans les tarifs soumis sont généralement de l'ordre de 20 $. En comparaison, les frais pour changement de réservation associés aux tarifs réguliers réduits (escompte de plus de 25 % du plus bas tarif public non restrictif) sont généralement de 30 $ (afin de se conformer avec la décision du CTA n° 6869 en date du 19 août 1982). Les frais de réservation tardive, d'autre part, peuvent être d'aussi peu qu'un dollar. Ce niveau, bien que justifiable en termes de coût, apparaît curieux lorsqu'il est confronté au concept des frais de réservation tardive visant à accroître pour le transporteur son revenu moyen en réservant l'accès du service aux voyageurs qui peuvent payer davantage et qui doivent obligatoirement se déplacer.

Un autre outil de mise en marché valant la peine d'être mentionné est l'utilisation de pénalités d'annulation déterminées par l'affréteur en relation avec le prix au détail par place. Spécifiquement, l'affréteur doit définir une pénalité d'annulation qui ne peut être inférieure à 10 % du prix au détail, mais il est libre de la fixer à des taux plus élevés. En comparaison, les tarifs très réduits incluent généralement une pénalité d'annulation de 30 $, mais occasionnellement, une pénalité de 100 % peut être imposée.

5. Alternatives pour la réglementation du prix de détail

Il apparaît clairement que les tentatives du CTA de réglementer les prix de détail par des moyens indirects (c'est-à-dire, à travers le transporteur aérien) n'ont jamais été pleinement efficaces. L'absence de réglementation des tarifs des vols nolisés constitue une anomalie des plus évidentes de la réglementation et requiert d'être considérée sérieusement. Le tout affecte l'intégrité de l'ensemble de la structure de la réglementation aérienne puisqu'un service de transport similaire, sinon identique, est offert sur les services réguliers, dont les prix sont toutefois sous le contrôle direct du CTA. Ainsi, pendant que des règlements nouveaux ou additionnels en rapport avec les tarifs réguliers pourraient être promulgués pour promouvoir un système de transport aérien économique, efficace et adéquat, de tels efforts pourraient s'avérer futiles à cause de la possibilité pour des opérations nolisées de contrecarrer les objectifs des politiques tarifaires des services réguliers. Sur la question des tarifs payés par le public pour des trajets similaires sur des services nolisés et réguliers, la portée des contrôles de la réglementation doit être plus équilibrée.

Le besoin d'un traitement semblable est renforcé lorsque l'on considère l'impact des compagnies intégrées verticalement, c'est-à-dire où les affréteurs et les transporteurs sont des filiales de la même entreprise mère. Dès le début, une différenciation entre les services nolisés et réguliers était l'exigence à satisfaire pour être en mesure d'acheter la capacité entière de l'avion dans le cas de vols nolisés pour la revente individuelle des places au public. Cette distinction a disparu lorsqu'il a été accepté que des filiales pouvaient s'acquitter de cette fonction.

Sans chercher à restreindre les options qui s'offrent au CTA pour résoudre le dilemme de la réglementation inefficace des prix de détail pour le transport VARA, les alternatives suivantes sont présentées aux fins de considération:

a) L'abolition de la réglementation du prix minimum

Si l'on suppose que le CTA ne peut directement réglementer les affréteurs et que la réglementation indirecte à travers des dispositions contractuelles est inefficace et inéquitable, alors une alternative serait d'enlever du Règlement sur les transporteurs aériens toute prétention de contrôle.

a) Spécifications précises de la marge minimale

En supposant que la réglementation indirecte soit maintenue, une marge minimale pourrait être spécifiée dans les contrats nolisés. Ceci exigerait en apparence de l'affréteur qu'il établisse un prix pour les places sur un VARA à un niveau raisonnable. Cette marge minimale qui, par extension, serait un prix de détail minimal, aurait aussi à être établie en rapport avec chaque place plutôt que d'être calculée de façon globale pour le progr me dans son ensemble. Cependant, étant une disposition contractuelle, elle souffrirait des mêmes limites que celles qui existent

sous la présente approche de réglementation. De plus, il pourrait être difficile d'établir une marge universelle qui n'exigerait pas de révisions ad hoc ou périodiques.

c) Spécification d'un prix minimum de détail

Un prix minimum de détail pourrait être précisé directement dans les contrats ou dans les tarifs soumis par les transporteurs aériens. Dans le deuxième cas, les prix devraient se conformer à l'article 113 du Règlement sur les transporteurs aériens - justes, raisonnables, imposés de la même façon à toutes les personnes au même taux, etc. L'affréteur serait libre d'établir ses prix à des niveaux supérieurs aux prix de gros. Ceci introduirait une certaine stabilité dans le marché en réduisant les pressions à la baisse sur le prix au détail via des marges déraisonnablement basses. D'autre part, il peut être impossible pour le transporteur de demander à l'affréteur qu'il se soustraie à un tarif qui restreint la flexibilité du grossiste à baisser ses prix en réponse à la demande et aux changements dans le marché. Bien que la spécification de prix minima de détail dans les contrats serait une amélioration sur le système actuel et serait essentiellement semblable à la définition du prix inférieur des AVCT, le traditionnel problème de la mise en application relié aux dispositions contractuelles subsisterait.

d) Permettre/exiger les ventes directes par le transporteur aérien

Le transporteur aérien se verrait permis ou même obligé de publier ses prix de détail avec ses tarifs, ce qui définirait le prix payé par le passager. Dans ce scénario, l'"affréteur" est vraiment un agent du transporteur aérien. Alternativement, une certaine allocation pourrait être faite pour les ventes contractuelles à des organisateurs de voyage pour une partie ou pour la totalité des places sur un avion. Cette procédure existe présentement au premier chef, en raison de l'utilisation par les transporteurs aériens de filiales comme compagnies d'affrètement, mais elle impliquerait un contrôle renforcé sur le prix de détail. D'autre part, la flexibilité au niveau de la mise en marché serait réduite, en raison des exigences de la réglementation face à la soumission des tarifs.

Chapitre 5

L'ÉROSION DE LA DISTINCTION ENTRE LES SERVICES À HORAIRE FIXE ET LES SERVICES NOLISÉS INTÉRIEURS REVENDABLES

Tel qu'il a été dit au chapitre 1, les règlements sur les VARA (intérieurs) ont connu, depuis leur introduction au début de 1978, des changements nombreux et parfois vraiment fondamentaux. Les changements ayant trait aux conditions de voyage et aux restrictions des opérations peuvent être récapitulés de la façon suivante:

Les acheteurs de services de transport VARA (intérieurs) n'ont plus à réserver, sans possibilité de changement, un mois avant la date de départ et la durée de leur séjour ne doit plus être d'au moins six jours. Aujourd'hui, il est possible d'obtenir une place sur un VARA intérieur quelques heures avant son départ et de revenir le dimanche suivant. La date de retour, auparavant établie rigidement au moment de la réservation, peut maintenant être laissée à la discrétion de l'usager moyennant le paiement de frais associés au changement de réservation.

Du point de vue du transporteur aérien, il peut maintenant noliser aussi peu que 20 places sur son aéronef à des affréteurs et opérer un vol ou une série de vols de deux points d'origine à deux points de destination. Le transporteur peut aussi noliser de l'espace sous le ventre de l'avion pour le fret, en plus des besoins des passagers, pour la vente subséquente à un taux par unité. Finalement, le transporteur peut noliser une proportion du nombre de places d'un aéronef pour le transport sur VARA (intérieur) et le reste pour la vente d'AVCT.

L'affréteur peut décider: (1) de permettre aux passagers de changer leurs réservations moyennant le paiement de frais de changement de réservation, (2) d'offrir des places sur des vols de jour sans que le passager ait à faire de réservation anticipée (il est cependant possible que le passager paie des frais de réservation tardive), et (3) d'offrir aux passagers la possibilité de revenir à leur point d'origine d'une ville différente de celle où ils se sont rendus avec leur voyage d'aller.

Il est donc évident que les anciennes conditions de voyage et les restrictions d'explotation qui distinguaient jadis clairement les opérations nolisées des services réguliers ont été affaiblies considérablement et ne sont plus apparentes au voyageur aérien discrétionnaire. Maintenant, l'éligibilité et les limites de voyage (barrières) sont semblables pour les VARA (intérieurs) et pour les tarifs réduits sur les services réguliers.

Les barrières représentent une distinction visible et, dans certains cas, artificiellement imposée, entre les services nolisés et réguliers. Une distinction fort importante a déjà été reliée à l'essence même du concept d'affrètement: le transporteur aérien devait vendre la

capacité entière de son aéronef et l'affréteur prenait soin ensuite de la vente des places, faisant un profit si toutes les places étaient occupées mais devant assumer une perte dans le cas contraire. Conformément au règlement, le tarif nolisé à être payé au transporteur aérien était indépendant du taux d'occupation des places. Ceci apparaissait comme étant, en principe, un arrangement financier attrayant, mais, en pratique, il a rarement sinon jamais fonctionné. Les affréteurs n'ont jamais eu la capacité financière d'assumer des risques élevées sous-jacents aux taux de chargement; en même temps, ils avaient un pouvoir considérable sur le transporteur aérien puisqu'ils avaient la responsabilité de la mise en marché d'une série de vols au cours d'une période comprenant une saison complète de voyages. Si l'affréteur annulait ou manquait à ses engagements, l'avion nolisé du transporteur aérien demeurait inutilisé et son image pouvait s'en trouver grandement affectée ou être ruinée à jamais. Le transporteur aérien d'affrètements n'avait alors d'autre choix que de partager ou d'assumer pleinement les risques pour l'opération et la mise en marché de ses séries de VARA ou d'AVTC en ne percevant qu'une portion du paiement du taux d'affrètement afin de tenir compte des places invendues à l'acquittement des comptes avec l'affréteur. Les transporteurs aériens d'affrètements ont vite fait de réaliser que des affréteurs indépendants perdaient une bonne partie de leur utilité en temps que partenaire d'affaire et que, s'ils ne pouvaient leur garantir le paiement du taux d'affrètement conformément avec le tarif, ils étaient tout aussi bien d'assumer le contrôle sur l'affréteur ainsi que sur la publicité, la mise en marché et la vente de la capacité de leurs vols. Ainsi, les transporteurs aériens d'affrètements ont acquis ou fondé des filiales d'affrètement ou instauré des organisations corporatives comprenant des firmes associées d'affrètement et de billeterie. L'intégration verticale a en plus offert l'avantage de permettre la protection de l'intégrité du tarif nolisé: le côté affrètement et vente au détail de la corporation se voyait rembourser pour les pertes qui allaient inévitablement être enregistrées, mais le transfert de fond était caché sous le voile corporatif. Les pertes étaient inévitables puisque la marge ajoutée au prorata par place du coût d'affrètement de l'aéronef couvrait rarement les coûts d'affrètement et la sous-utilisation de la capacité offerte.

Tel que noté au chapitre 1, l'intégration verticale du transporteur aérien et de l'affréteur a été permise par un décret qui apportait ce changement au règlement de 1980. La comparaison de la situation en 1982 avec celle des mois de janvier à août 1983 a permis de déterminer que les contrats liant des transporteurs avec leurs filiales représentaient non plus 68 % mais bien 79 % de tous les VARA (intérieurs) offerts. La réalité est alors que pour la plupart des VARA intérieurs, les responsabilités de fournir l'aéronef, de mettre en marché les places sur l'avion ainsi que de vendre les billets à taux unitaire aux passagers relèvent en majeure partie d'une même structure corporative. Par conséquent, la notion d'affrètement est devenue une notion fictive et les transporteurs d'affrètements offrent au public un transport aérien à billeterie individuelle. Les opérations aériennes régulières et d'affrètement continuent donc à converger.

À venir jusqu'à tout récemment et considérant les changements déjà mentionnés aux règlements sur les VARA (intérieurs), les services aériens à horaire fix étaient offerts à l'intérieur du pays en tant que services distincts des opérations nolisées. Un passager demeurant dans une petite

municipalité canadienne qui désirait voyager sur un VARA intérieur vers une des principales villes canadiennes, aurait eu d'abord à acheter un billet régulier de sa municipalité vers l'endroit le plus rapproché où des VARA (intérieurs) étaient offerts, et ensuite un billet VARA pour le reste de son voyage. De plus en plus, des ententes entre les lignes aériennes sont signées entre transporteurs réguliers et transporteurs opérant des vols nolisés. Ces ententes font qu'un seul billet est nécessaire pour permettre au passager d'aller du transport régulier au transport nolisé, le tout ne représentant qu'une seule transaction pour le passager à un prix global attrayant. De plus, ces ententes inter-lignes entre service régulier et service nolisé permettent une plus grande coordination entre les horaires des transporteurs impliqués. Cette évolution témoigne elle aussi de l'érosion du concept d'affrètement en ce qui concerne les VARA intérieurs.

Ce qui précède indique que, pour promouvoir plus effectivement les politiques gouvernementales en matière d'aviation, des changements à la réglementation doivent être introduits pour la rendre plus fidèle à ces politiques. N'apporter aucun changement ne ferait qu'aggraver les problèmes qui en résultent. Par exemple:

- la détermination de la suffisance des services à horaire fixe offerts au cours d'une année continuerait d'être difficile sinon impossible à établir;

- les tarifs au détail sur les services à horaire fixe continueraient d'être sujets aux contrôles du CTA alors que les tarifs de détail sur VARA ne le seraient pas, causant un déséquilibre continu, indésirable dans la relation entre services à horaire fixe et les services VARA;

- les organisateurs et les promoteurs de VARA continueraient de faire face, à cause de la réglementation, à un fardeau administratif significativement disproportionnel par rapport à leurs homologues impliqués dans les services à horaire fixe;

- le contrôle imprécis et quasi effectif du CTA sur les intermédiaires impliqués dans les VARA viendrait s'ajouter aux incertitudes juridictionnelles entre les autorités fédérales et provinciales au détriment du consommateur; et

- les règlements et les procédures complexes devraient être maintenus et observés.

Par conséquent, le temps est venu d'initier des efforts visant à enlever la fiction que les services d'AVCT et de VARA (intérieurs) représentent des vols nolisés qui sont clairement séparés et distincts de par leur nature et leurs caractéristiques des services à horaire fixe. Il est temps de penser à apporter des changements à la réglementation dirigés vers:

- la disposition de services aériens à taux unitaires correspondant aux besoins de toutes les classes de voyageurs avec des conditions spéciales s'appliquant aux usagers discrétionnaires voyageant à des taux préférentiels;

- le maintien de services adéquats continus à l'année longue, de classes 1 et 2;

- la reconnaissance des services passagers d'affrètement revendables sur une grande échelle comme étant des services à taux unitaires auxquels une nouvelle classification et des conditions spéciales s'appliquent, semblables à celles régissant le transport à tarif réduit de passagers sur les services réguliers; et

- le maintien, lorsque le tout est requis, d'un concept d'affrètement facilement identifiable par rapport à tous les services à taux unitaires, y compris les vols réguliers.

Chapitre 6

UNE NOUVELLE CLASSE POSSIBLE DE SERVICE

Le temps est révolu où les services à horaire fixe servaient surtout la portion du marché de transport de passagers à rendement élevé et les opérateurs nolisés servaient la portion à rendement faible. Le tout se faisait alors dans le cadre d'une réglementation rigide.

Maintenant, au Canada, des vols nolisés viennent concurrencer de front et plus librement les services à horaire fixe et offrent des voyages aériens à bas prix entre les principales paires de villes canadiennes. Le public vacancier éprouve désormais beaucoup de difficultés à discerner une différence significative entre les services réguliers et les services d'affrètement. Depuis peu, les consommateurs sont capables de voyager entre les principaux marchés sur des vols nolisés ou à horaire fixe à des taux et des conditions de voyage essentiellement semblables. Les anciennes distinctions précises qui ont déjà existées entre les opérations d'affrètement et les services réguliers sont donc devenues de plus en plus embrouillées et difficiles à percevoir, spécialement par le consommateur de service aérien de transport intérieur.

Tel qu'il a été noté au premier chapitre, le dernier énoncé de politique gouvernementale en matière d'aviation a été émis par le ministre des Transports en 1978. Cet énoncé portait sur l'offre de transport aérien à bas prix. L'énoncé demandait que les services nolisés et à horaire fixe se concurrencent aussi librement et loyalement que possible, pour servir le marché des voyages d'agrément. Cette même politique a cependant fait ressortir le besoin de maintenir annuellement une fréquence adéquate pour le service à horaire fixe. Conformément à la Section 3 de la Loi nationale sur les transports et suite aux commentaires faits par l'ancien ministre des Transports, M. Jean-Luc Pepin, il appert que les efforts doivent être doublés afin de maintenir un système économique efficace et adéquat de transport aérien sous le parapluie de la réglementation. Il faut s'assurer que la concurrence au niveau du prix et du service soit encouragée sans qu'elle nuise pour autant à la disponibilité de voyage à prix réduit ou au maintien de services adéquats à horaire fixe.

La discussion qui suit porte sur une nouvelle approche possible à la réglementation de l'offre de voyage aérien intérieur à prix réduit, vendu au public sur une base de billet individuel. Cette approche implique la création d'une nouvelle classe de service aérien à taux unitaires dont la définition porte sur les aspects suivants:

1. Capacité/fréquence

2. Tarifs

3. Restrictions à l'achat de billet et conditions de voyage (barrières)

4. Restrictions au niveau de la mise en marché

5. Entrée sur le marché

6. Restrictions d'exploitation

7. Protection du consommateur.

Avant d'aborder la discussion comme telle sur chacun des aspects énumérés ci-dessus, il doit d'abord être souligné que n'importe quel ensemble de conditions peut être imposé à la nouvelle classe de permis de service à taux unitaire, en tenant compte de la nature des opérations qu'elle représenterait. Une variété importante d'approches possibles de réglementation existe donc, allant du transfert de la plupart des exigences des VARA/AVTC aux règles régissant la nouvelle classe de service, à la création de nouvelles règles simplifiées et adaptées se concentrant sur les conditions essentielles. La discussion qui suit énumère quelques-unes des options mais elle se veut une illustration seulement, ces options pouvant être modifiées ou étendues.

1. Capacité/fréquence

Lorsqu'un transporteur soumet une application pour un permis de services réguliers à taux unitaires entre des points au Canada, il doit, entre autres, spécifier les points qu'il désire desservir, le type d'avion qu'il entend utiliser et la fréquence du service envisagé. Cette application fait ensuite l'objet d'un avis public afin de permettre aux partis intéressés d'appuyer ou de s'opposer à l'application. En plus des opinions émises de la part des partis intéressés, le CTA évalue l'application afin de déterminer si elle rencontre les exigences de l'article 16 de la Loi sur l'aéronautique. Cet article requiert la preuve que le service proposé par l'application en question est ou sera requis pour la commodité et la nécessité publiques (CNP). Le CTA approuve la proposition dans son ensemble, l'approuve en partie ou avec des restrictions (par exemple, limite sur le nombre de vols par jour) ou la rejette. Une application couronnée de succès accorde un permis au solliciteur sans restriction ou avec restriction, qui l'autorise à fournir un service régulier à taux unitaire (classe 1 ou classe 2) entre des points spécifiques.

Un solliciteur de permis de vols nolisés de classe 4 avec un gros aéronef voit son application examinée minutieusement autant par le public que par le CTA, tout comme le solliciteur de service à taux unitaire. Il doit prouver que la CNP présente et future requiert l'émission d'un permis de classe 4. Cependant, à l'encontre des procédures sous-jacentes à l'émission d'un permis pour les services à taux unitaires, les permis de classe 4 ne sont pas émis en rapport avec d'autres points spécifiques que celui de la base classe 4. Ceci laisse le détenteur d'un tel permis libre d'appliquer pour un permis lui permettant de voler avec le nombre de VARA ou d'AVTC qu'il désire entre les points qu'il choisit. Cependant, ces points ne doivent pas être à l'intérieur de la région d'un transporteur aérien régional décrit à cet effet à l'annexe XV du Règlement sur les transporteurs aériens. Devant un tel cas, le transporteur aérien régional a le droit d'être le premier à s'opposer. Habituellement, la seule contrainte de

capacité est liée à l'obligation des transporteurs d'exploiter un avion à l'intérieur des groupes de poids autorisé par son permis de classe 4.

La partie B du chapitre 2 présentait une discussion des façons et des moyens possibles par lesquels le nombre de places à être acheté par le voyageur discrétionnaire pourrait être contrôlé. On se souviendra que ce chapitre suggérait qu'un système adverse ou un système prédéterminé de contrôle ne se révèlerait sûrement que très peu efficace lorsqu'il s'agit de permettre aux services d'affrètement et réguliers de se concurrencer avec force et loyauté pour s'accaparer le marché du voyage d'agrément, tout en assurant le maintien d'une fréquence adéquate de services réguliers à l'année longue.

Une question alors se pose: pourquoi ne pas laisser les forces du marché établir l'offre requise de services aériens intérieurs pour servir les besoins des voyageurs d'agrément? Si des restrictions efficaces de voyage sont instituées et conséquemment ségrégationnent les voyageurs discrétionnaires, l'optimisation du système de transport aérien peut être possible sans que la réglementation ait à intervenir et sans perdre le contrôle général et la possibilité (pour la réglementation) d'intervenir lorsque le tout est nécessaire ou désirable.

2. Tarifs

Une anomalie des plus flagrantes de la réglementation, qui mérite de sérieuses considérations et qui affecte l'intégrité de toute la structure de la réglementation, est le fait que les prix de détail des vols nolisés ne soient sous aucun contrôle efficace de la part du CTA alors que les tarifs réguliers le sont. Ainsi, des réglementations nouvelles et additionnelles touchant aux tarifs réguliers pourraient être promulguées pour promouvoir un système de transport aérien plus économique, efficace et adéquat, et de tels efforts pourraient s'avérer futiles à cause de la possibilité pour les opérations nolisées d'entrer en conflit avec les objectifs des politiques tarifaires sur les vols réguliers. Par conséquent, toute la question des voyages aériens intérieurs à prix réduit ne peut être dissociée de la portée et de l'équilibre du contrôle de la réglementation des tarifs payés par les passagers pour les services nolisés ou réguliers de transport aérien.

Il semble qu'un changement fondamental de réglementation mérite d'être considéré; on pourrait convertir les services d'affrètement VARA (intérieurs) et AVTC en une forme spécialisée de service à taux unitaires où le prix exigé du public ferait l'objet de l'approbation du CTA mais dont les conditions d'achat de billet (barrières) demeureraient les mêmes que celles contenues dans les règlements sur les vols nolisés. Le détenteur d'un permis pour cette nouvelle classe spécialisée de service à taux unitaires pourrait garder la possibilité de vendre en gros une partie de la capacité de son avion à des détaillants indépendants, à des taux sujets au contrôle du CTA, pour la revente au public à des tarifs qui concordent avec les tarifs du transporteur soumis au CTA.

Un objectif du nouvel arrangement de la réglementation proposée dans ce chapitre est de produire une structure de réglementation concordant avec les énoncés déjà énumérés de politiques gouvernementales. Le nouveau

service spécialisé à taux unitaires serait appelé à desservir le marché d'agrément, laissant aux transporteurs réguliers le soin de servir le voyageur non discrétionnaire tout en ayant la possibilité de se concurrencer pour les voyages de plaisir.

Les tarifs spécialisés à taux unitaires formeraient la base sur laquelle les ajouts monétaires journaliers, tels ceux présentement contenus dans les règlements actuels régissant les AVTC (mais ajustés pour tenir compte de l'inflation), seraient utilisés pour établir les prix minima d'un voyage tout compris sur des services réguliers et sur des services spécialisés à taux unitaires.

3. Restrictions à l'achat de billets et conditions de voyage (barrières)

Tel qu'il a été mentionné à la section précédente, un nouveau service spécialisé à taux unitaires est suggéré pour remplacer les VARA et les AVTC intérieurs. Si le tout devait être considéré, il serait fortement désirable, sinon essentiel, pour atteindre les objectifs de l'actuelle politique gouvernementale et pour rendre exécutoire les règlements, de caractériser ce nouveau service de façon à intégrer davantage les besoins du passager non discrétionnaire avec le type de service opéré. Par exemple, l'exigence de réserver à l'avance pour les billets du service suggéré, spécialisé à taux unitaires, servirait à le rendre accessible seulement à ceux et celles qui peuvent planifier à l'avance leur déplacement et qui sont raisonnablement certains que leurs plans demeureront inchangés. D'autres restrictions de voyage dans les règlements actuels sur les vols nolisés intérieurs, par exemple la durée minimale du voyage, pourraient aussi être considérées si elles étaient perçues comme étant utiles pour différencier le service régulier du service suggéré, spécialisé à taux unitaires.

Les exigences nécessaires pour définir les rôles relatifs du service régulier versus la nouvelle classe de service spécialisé à taux unitaires ont été énumérées. Ces exigences visent à délimiter les marchés de chacun de façon à rendre le tout en accord avec les objectifs des politiques gouvernementales et avec ce qui serait raisonnablement offert par les transporteurs aériens concurrents. Il serait donc utile de discuter du but des restrictions de voyage et de leurs effets. Les restrictions de voyage sont d'abord et avant tout perçues comme des moyens de séparer la demande de sorte que les services à horaire fixe, offerts pour l'usager qui doit se déplacer, sont utilisés par le voyageur qui a besoin et requiert la flexibilité offerte par ce type de service. Les restrictions elles-mêmes définiraient alors l'accessibilité du service spécialisé et ainsi son acceptation par les voyageurs non discrétionnaires. Tout comme il n'existe pas présentement une seule description englobant tous les voyageurs "discrétionnaires", il semblerait quasi impossible de développer des restrictions permettant d'associer les vols non réguliers (peu importe le nom qu'on leur donne) aux voyageurs d'"agrément". En effet, les passagers qui seraient considérés comme des voyageurs n'ayant d'autre choix que de voyager, mais qui peuvent planifier en fait leur déplacement suffisamment à l'avance pour profiter des services non réguliers et qui sont prêts à prendre le risque d'un changement dans leur plan de voyage résultant en pertes financières, sont toujours prêts à réserver sous les tarifs avec restrictions de voyage à cause de l'épargne qui en résulte. Ces passagers

pourraient utiliser le nouveau service spécialisé à taux unitaires dépendant des restrictions établies. De plus, les restrictions de voyage auraient un impact sur les coûts des transporteurs aériens défini par le degré de contrainte sur la flexibilité du passager. Comme le tout se reflèterait dans le tarif demandé au passager, il semble clair que le passager qui, d'une part, est prêt à accepter les restrictions de voyage, devrait, d'autre part, avoir droit à un coût amoindri pour ses déplacements.

Il est évident que des restrictions habituelles de voyage conduisent de fait à ces résultats. La réservation anticipée, l'exigence d'une durée minimale de séjour, les contraintes ou l'interdiction de changer les réservations, servent toutes à différencier la demande et à aider à définir la classe de service et ainsi le type de passager qui pourrait utiliser le service. De plus, le besoin d'acheter un service de transport pour le voyage de retour fait que le passager est souvent confiné à un seul transporteur aérien. Ceci réduit à nouveau la flexibilité du passager non pas de façon à définir le type de service mais plutôt de façon à diminuer les coûts pour le transporteur, accroissant ses revenus et lui permettant ainsi d'offrir un produit à un prix plus bas.

La question apparaît alors comme en étant une de combinaison appropriée de restrictions de voyage de façon à définir une classe suffisamment différente de service à taux unitaires qui serait, dans la mesure du possible, attrayante seulement aux passagers discrétionnaires mais permettrait en même temps à ceux qui sont prêts à accepter les limites spécifiées, à voyager à un coût moindre.

Par rapport à la situation actuelle, il semble que des limites extrêmes généreuses ont tendance à brouiller la distinction entre service régulier et service non régulier. Si les transporteurs aériens offrant le service suggéré, spécialisé à taux unitaires, étaient tenus d'arrêter les ventes bien avant le départ d'un vol, cela renforcerait la différence entre les deux types de services. Ou encore, la possibilité de vendre un nombre modeste de places une fois la période de réservation écoulée pourrait être retenue. Cependant, les ventes après échéance de la réservation anticipée se feraient moyennant une prime importante par rapport au prix pour un voyage réservé à l'avance. D'autres restrictions (séjour minimum, etc.) pourraient aussi s'appliquer à ces billets.

En résumé, il semblerait que la mesure avec laquelle les restrictions effectives de voyage sont imposées serait la mesure utilisée pour canaliser le marché de transport aérien non discrétionnaire vers les transporteurs à horaire fixe. Ceci semble fondamental à la proposition de base contenue dans la Politique gouvernementale si l'importance de maintenir une fréquence adéquate de service à horaire fixe, à l'année longue, est pour être garantie par la demande. En ce qui concerne les voyageurs d'agrément, les restrictions qui seraient imposées sur le service spécialisé à taux unitaires seraient aussi imposées aux transporteurs à horaire fixe que les concurrencent afin d'assurer une concurrence égale entre les deux classes de transporteurs aériens pour le voyageur discrétionnaire. Ainsi, le besoin existerait pour une définition permettant de différencier le nouveau service spécialisé à taux unitaires du service à horaire fixe. L'objectif serait de satisfaire les besoins des voyageurs discrétionnaires au coût le plus bas possible. Ceci éviterait d'avoir à considérer l'imposition de contraintes

de limite de capacité ou de fréquences aux transporteurs offrant un service spécialisé à taux unitaires. Le tout exigerait cependant l'identification de restrictions de voyage qui permettraient de différencier la demande tout en maintenant les caractéristiques du service pouvant se traduire par un prix moindre aux voyageurs aériens.

4. Restrictions au niveau de la mise en marché

Il est devenu de plus en plus clair que les règles actuelles régissant la soumission des tarifs réduits sur vols réguliers et les applications des VARA intérieurs, placent les consommateurs éventuels de tels services aériens, le CTA et, par le fait même, le gouvernement, devant une situation très insatisfaisante lorsque le CTA décide qu'un tarif soumis ou une application de vol nolisé, devrait être interdite ou rejetée. Ces règles permettent la publicité et la vente de billets pour attirer le public voyageur, avant l'approbation du CTA (ou du gouvernement).

Peut-être que l'information ayant trait à un projet de soumission de tarifs intérieurs prévoyant des rabais supérieurs à 25 % du tarif régulier standard ou économique et de tarifs spécialisés à taux unitaires, devrait être soumise au CTA à une date précédant suffisamment celle planifiée pour leur soumission. Une telle procédure permettrait au CTA d'examiner de telles soumissions avant qu'elles ne deviennent éligibles pour la publicité et la vente afin de déterminer si elles sont justes et raisonnables. Les incertitudes importantes pour le public pourraient ainsi être évitées.

Il est possible de prévoir que le transport de fret par des transporteurs spécialisés à taux unitaire entre des points où des passagers montent et descendent de l'avion serait permis. Sous la réglementation actuelle, une telle chose est permise pour les AVTC, VARA et VARA/AVTC intérieurs.

5. Entrée sur le marché

Advenant la création d'un service aérien commercial spécialisé à taux unitaires pour remplacer les VARA et les AVTC intérieurs, il serait peut-être approprié d'émettre de tels permis aux transporteurs aériens qui détiennent présentement un permis de classe 4 valable pour opérer un VARA ou un AVTC*. La dimension CNP n'aurait pas à être prouvée à nouveau par ces transporteurs, l'ayant déjà fait pour obtenir leur permis de classe 4. D'autres transporteurs désirant obtenir un permis spécialisé à taux unitaires auraient à soumettre une application et à prouver que la commodité et la nécessité publiques présentes et futures requièrent l'émission du nouveau type de permis. Aucune limite géographique ou par point ne ferait partie du permis spécialisé à taux unitaires. De plus, ces transporteurs détenant présentement un permis de classe 4 et éligibles pour recevoir le permis spécialisé à taux unitaires recevraient ce dernier permis

---

* La plupart des détenteurs de permis de classe 1 ou classe 2 ont aussi un permis leur permettant d'offrir des services de classe 4.

conformément au groupe de poids de l'aéronef déjà autorisé et aux restrictions au niveau de l'aéronef qui pourraient être désormais imposées sur chaque permis de classe 4.

6. Restrictions d'exploitation

Certaines des restrictions présentement appliquées sur les VARA intérieurs, comme le maximum de deux points de décollage et d'atterrissage pour un même vol, ne seraient pas requises si la réglementation des vols spécialisés à taux unitaires était stricte et immuable. Par exemple, si un nouveau mode de service spécialisé à taux unitaire exigeait une réservation d'au moins 14 jours à l'avance (et pas de maximum) ainsi qu'un séjour minimum incluant le premier dimanche, une restriction concernant le nombre d'arrêts maximum par vol ne serait pas nécessaire. En effet, le coût supplémentaire entraîné par les multiples arrêts serait en contradiction avec le désir d'offrir un service peu coûteux. Il semble évident que les VARA de nuit qui acceptent présentement des passagers à la dernière minute n'auraient plus cette flexibilité.

Dans un monde où les barrières concernant les vols spécialisés à taux unitaire seraient très sévères, où les VARA n'auraient plus autant de flexibilité comme les ventes de dernière minute, le besoin de réglementer les autres aspects de cette industrie diminuerait considérablement. Cela toucherait, par exemple, les règles concernant les demandes d'application pour offrir les services spécialisés à taux unitaires et les règles concernant l'offre conjointe de tels services. La justification de cet énoncé réside dans le fait qu'un service spécialisé à taux unitaire imposant des barrières sévères serait complémentaire aux classes de service 1 et 2 et que le gouvernement n'aurait alors plus besoin de les réglementer rigoureusement.

Tandis que les services des classes 1 et 2 doivent offrir des vols selon un horaire fixe préalablement établi, ce besoin n'est pas essentiel pour une service spécialisé à taux unitaires. Un transporteur offrant ce nouveau genre de service serait toutefois tenu de servir le public d'une manière responsable pour demeurer rentable. Cependant, aucune réglementation concernant l'horaire des vols ne serait appliquée, même si le transporteur était tenu d'avertir les passagers dans un délai fixe lorsque des modifications seraient apportées à l'horaire. Le transporteur devrait également rembourser le passager en totalité dans l'éventualité où ce dernier ne pourrait se conformer au nouvel horaire. Pour que le CTA soit assuré que les consommateurs sont bien protégés, il exigerait que chaque transporteur offrant un service spécialisé lui fasse parvenir un plan actuel d'exploitation.

Tel que mentionné précédemment, un régime de vol spécialisé à taux unitaires avec des barrières strictes serait complémentaire aux services de classes 1 et 2 qui offrent des services adéquats pour répondre aux besoins des voyageurs par affaire. La nature de ce nouveau service serait donc telle que les allées et venues de l'avion utilisé dans ces services devraient être exemptes autant que possible de toute réglementation économique.

Jusqu'ici, cette section a présenté les restrictions sur l'exploitation du point de vue de l'introduction d'un nouveau service avec des barrières sévères. Il semble logique d'ajouter que plus les conditions de voyage associées au nouveau service à taux unitaire deviendront libérales, plus le besoin d'augmenter le contrôle des opérations se fera sentir.

Sur un nouveau service régulier à taux unitaires pour lequel un permis sera émis, il est prévu, nonobstant un billet aller retour, que les passagers devraient pouvoir obtenir des billets à retour ouvert de la même façon que la réglementation le permet présentement dans le cadre des VARA. De plus, le CTA envisage la possibilité de permettre l'échange de billet entre transporteurs offrant le même type de service spécialisé ou entre classes de service à taux unitaire sous réserve que les conditions prescrites ne sont pas violées. En outre, un même voyage nécessitant deux transporteurs différents sur différentes classes sera aussi permis.

7. Protection du consommateur

Présentement, le CTA tente, par des moyens indirects, (c'est-à-dire par le transporteur) d'assurer la stabilité financière des agents affréteurs et des organisateurs de voyages. Ce contrôle indirect n'a jamais été pleinement effectif; malgré tout, jusqu'ici, peu de problèmes ont été soulevés en rapport avec les grossistes de voyages organisés ou les agents affréteurs agissant comme intermédiaires pour les transporteurs réguliers.

La division de la juridiction légale entre les provinces et le gouvernement fédéral a créé des difficultés au CTA. L'introduction d'un service spécialisé à taux unitaires pour remplacer les VARA et les AVTC intérieurs aiderait le CTA à protéger le public des pratiques possiblement illégales ou immorales des intermédiaires de voyage. Le CTA pourrait concentrer ses efforts directement sur le transporteur offrant le service spécialisé et si la réglementation était insuffisante, le consommateur aurait la possibilité de poursuivre le transporteur en cour pour toute instance de prétendue malversation.

8. Résumé

Dans un laps de temps relativement court, soit les six dernières années, le Canada a été témoin de l'introduction et du développement avec succès des tarifs aériens à prix réduit offerts autant par les transporteurs d'affrètement que par les transporteurs réguliers. Ce développement a pris tant d'ampleur que certains peuvent conclure qu'il n'y a pas aujourd'hui de différence significative, reconnue par la politique gouvernementale, entre les transporteurs réguliers et d'affrètement. De plus, cette confusion est parfois interprétée comme étant la cause des difficultés financières des principaux transporteurs canadiens.

Le temps semble venu d'examiner publiquement des réglementations économiques qui touchent à l'offre de services à prix réduit au Canada pour savoir si elles répondent aux besoins présents et si elles reflètent les politiques gouvernementales et l'état réel du marché.

Selon le contenu du présent texte, il est possible de voir que certains changements à introduire dans la réglementation méritent d'être considérés. Ces changements corrigeraient des problèmes fondamentaux (soumettre les prix de détail des billets d'avion au contrôle du CTA) et donneraient aux transporteurs une chance juste et égale de compétitionner pour le marché touristique. Les changements de règles ayant fait l'objet de discussions pourraient également aider à maintenir les services réguliers à un niveau approprié en réservant la plus grande part du marché des voyages par affaire aux classes 1 et 2.

Brièvement, les changements de règlement soulignés dans ce rapport et présentés pour alimenter le débat, devraient entraîner, s'ils sont acceptés sans modification, la création d'une nouvelle classe de service spécialisé à taux unitaires remplaçant les VARA et les AVTC présentement offerts au Canada.

Selon ce plan, un détenteur de permis pour la nouvelle classe spécialisée à taux unitaires pourrait offrir des services entre les points de son choix sans autres contraintes de capacité ou de fréquence que celles de l'utilisation du type d'avions spécifiés sur son permis. Les prix de détail de cette classe spécialisée offerts par les transporteurs ou par un intermédiaire de voyage seraient sujets à l'approbation du CTA.

Le nouveau type de service envisagé se spécialiserait dans les voyages d'agrément ou les voyages occasionnels. Par conséquent des restrictions de voyage semblant ne présenter aucune contrainte sérieuse pour les usagers de cette catégorie de service constitueraient une condition associée au permis spécialisé à taux unitaires.

Il a été envisagé que les transporteurs détenant présentement des permis de classe 4 valides pour offrir des VARA et des AVTC se verraient émetttre sur demande un permis pour vol spécialisé à taux unitaires. Même si les transporteurs offrant des vols spécialisés n'auraient pas à se conformer à un horaire publié défini, ils se verraient obligé d'avertir les passagers ayant fait leur réservation de tout changement à l'horaire dans un délai raisonnable avant la date et l'heure prévues du départ. La réglementation obligerait la compagnie à offrir aux passagers ayant à faire face à un changement à la date prévue de leur départ, un mode de transport alternatif à leur convenance ou un remboursement complet. Pour s'assurer que les transporteurs spécialisés à taux unitaires se conforment aux règlements visant à protéger le consommateur, ils devraient remettre au CTA une copie de leurs plans actuels d'opération.

Les tarifs prévus applicables à ce nouveau type de service à taux unitaires devraient être soumis à l'avance au CTA et toute publicité ouverte concernant ces tarifs serait interdite pour un certain temps après leur date de soumission.

Finalement, les transporteurs à taux unitaires spécialisés seraient autorisés à transporter de la marchandise à un taux unitaire, sous le ventre de l'avion, entre les points où des passagers montent et descendent des avions.

POOR

QUALITY

ORIGINAL